

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Јелена Ковачић-Костић

РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ
ПОРЕСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Докторска дисертација

Крагујевац, 2014. године

„Свака струка државне службе важна је.

Али ипак, није свака једнако важна и витална, нити се у свакој струци под једнаким условима извршавају службене радње. Нећемо погрешити ако устврдимо да је пореска струка једна од најтежих, а да се од чиновника наше струке тражи максимум знања, такта и пожртвованости, а и максимум рада.“

Записник с ванредног Збора Повереништва Удружења пореских чиновника, одржаног у Нишу 6. фебруара 1938. године

„Јавна служба треба да буде занимање којим се вреди бавити као животним делом, коме се способни и карактерни млади људи могу и желе посветити и које им пружа могућност напредовања кроз службу и уздизање до угледних и часних положаја.“

White, L.D: New Horizons in Public Administration

Идентрификациона страница докторске дисертације

<i>I Аутор:</i>
Име и презиме: Јелена Ковачић-Костић
Датум и место рођења: 15.01.1955. године
Садашње запослење: Министарство финансија – Пореска управа
<i>II Докторска дисертација</i>
Наслов: Радноправни положај пореских службеника
Број страница: 367
Броја слика:
Број библиографских података: 149
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет у Крагујевцу
Научна област: јавноправна и теоријскоправна
Ментор: доц. др Бојан Урдаревић
<i>III Оцена и одбрана</i>
Датум пријаве теме: 31.01.2012.
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације: Одлука Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Крагујевцу бр. 56/17 од 13.02.2013. године
Комисија за оцену подобности теме и кандидата: <ol style="list-style-type: none"> 1. Проф. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу јавноправну и теоријскоправну научну област 2. Проф. др Живко Кулић, редовни професор, Универзитет Мегатренд за ужу јавноправну научну област 3. Доц. др Бојан Урдаревић, доцент Правног факултета у Крагујевцу за ужу јавноправну и теоријскоправну научну област
Комисија за оцену докторске дисертације: <ol style="list-style-type: none"> 1. Проф. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу јавноправну и теоријскоправну научну област 2. Проф. др Живко Кулић, редовни професор, Универзитет Мегатренд за ужу јавноправну научну област 3. Доц. др Бојан Урдаревић, доцент Правног факултета у Крагујевцу за ужу јавноправну и теоријскоправну научну област
Комисија за одбрану докторске дисертације: <ol style="list-style-type: none"> 1. Проф. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу јавноправну и теоријскоправну научну област 2. Проф. др Живко Кулић, редовни професор, Универзитет Мегатренд за ужу јавноправну научну област 3. Доц. др Бојан Урдаревић, доцент Правног факултета у Крагујевцу за ужу јавноправну и теоријскоправну научну област
Датум одбране: 23.06.2014.

Садржај

УВОДНА РАЗМАТРАЊА	7
Део први: СЛУЖБЕНИЧКИ ОДНОС	
1. Појам и теоријска схватања службеничког односа	17
1.1. Природа службеничког односа	21
1.2. Субјекти службеничког односа	22
1.3. Службенички систем	25
2. Историјски развој службеничких односа	28
2.1. Службенички односи у периоду од почетка XIX до почетка XX века	33
2.2. Службена одећа, униформе и ознаке	40
2.3. Службенички односи у периоду од почетка XX века до краја Другог св.рата	42
2.4. Службенички односи у периоду од краја Другог св.рата до доношења Закона о државним службеницима 2005.године	51
Део други: РАЗВОЈ СЛУЖБЕНИЧКИХ ОДНОСА У ДОМАЋЕМ И МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ	
1. Правно нормирање службеничких односа	58
1.1. Специфичност радног односа у државним органима	63
1.2. Врсте радног односа у државним органима	67
1.3. Врсте радних места државних службеника	69
1.3.1. Положаји	72
1.3.2. Извршилачка радна места	73
1.4. Заснивање радног односа у државним органима	76
1.4.1. Попуњавање извршилачких радних места	76
1.4.2. Попуњавање положаја	84
1.4.3. Престанак рада на положају	88
1.5. Уређење кадровског система	90
1.5.1. Кадровски план	91
1.5.2. Служба за управљање кадровима	93
1.5.3. Жалбена комисија (чланство и надлежност)	95
1.5.4. Високи службенички савет (чланство и надлежност)	96
1.6. Платни систем у државним органима	97
1.6.1. Основна плата	98
1.6.2. Додаци на основну плату	103
1.6.3. Накнада плате и друга примања	105
1.7. Посебне одредбе о намештеницима	108
2. Утицај међународних радних стандарда на развој службеничких односа	116
2.1. Документи Организације уједињених нација	117
2.2. Документи Међународне организације рада	119
2.3. Активности Савета Европе	128
2.4. Остали извори европског радног права	133
2.4.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода	133
2.4.2. Европска социјална повеља и друга акта	135
2.4.3. Пракса Европског суда за људска права у Стразбуру	139

Део трећи: ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СЛУЖБЕНИЧКИХ ОДНОСА ПОРЕСКИХ СЛУЖБЕНИКА

1. Јавне финансије – порези	150
1.1. Развој пореза и пореских облика у Србији	151
1.1.1. Порези у средњем веку	151
1.1.2. Порески облици од почетка XIX века до краја Другог св.рата	155
1.1.3. Развој пореског система у периоду после Другог св.рата	161
2. Историски развој пореске администрације и службеничких односа пореских службеника (порезника)	162
2.1. Пореска администрација до 1918.године	162
2.2. Порезници до 1918.године	167
2.3. Службена одела, униформе и ознаке порезника	169
2.4. Порезници у периоду 1918 до 1941.године	170
3. Природа и значај послова пореских службеника	174
4. Одредбе о радноправном положају пореских службеника	175
5. Начела деловања пореских службеника	179
6. Права и дужности пореских службеника	182
7. Спречавање сукоба интереса	186
7.1. Кодекс понашања државних службеника	193
7.2. Послови неспојиви са службеном дужношћу запослених у Пореској управи	197
7.3. Правила понашања запослених у Пореској управи	199

Део четврти: УРЕЂЕЊЕ СЛУЖБЕНИЧКИХ ОДНОСА У ПОРЕСКОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (са освртом на упоредноправне норме о статусу пореских службеника)

1. Положај Пореске управе у систему државних органа Републике Србије	204
1.1. Организација Пореске управе	204
1.2. Надлежност Пореске управе	210
2. Заснивање радног односа у Пореској управи	216
3. Врсте радних места – звања пореских службеника	221
3.1. Звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе	224
3.2. Звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе	225
3.3. Међусобни однос звања пореских службеника у основним и осталим функцијама Пореске управе	226
4. Премештај пореских службеника – упућивање	227
5. Напредовање пореских службеника	231
5.1. Ванредно напредовање	237
5.2. Губитак звања	238
6. Оцењивање	239
7. Стручно усавршавање, оспособљавање, додатно образовање службеника	245
7.1. Приправништво	248
7.2. Уговор о стручном оспособљавању	249
8. Одлучивање о правима и дужностима службеника	250
9. Одговорност пореских службеника	251
9.1. Дисциплинска одговорност	252
9.2. Кривична одговорност	260
9.3. Одговорност за штету (материјална одговорност)	263

10. Престанак радног односа пореских службеника	265
11. Заштита права пореских службеника	267
11.1. Контрола у органу државне управе (административна контрола)	269
11.1.1. Право на жалбу	270
11.1.2. Рок за жалбу	271
11.1.3. Правно дејство жалбе	272
11.1.4. Рад надлежних органа по жалби	273
11.1.5. Ванредна правна средства	274
11.1.6. Управна инспекција	275
11.2. Екстерна контрола донетих аката (судска контрола)	277
12. Платни систем у Пореској управи	284
12.1. Основна плата	285
12.2. Додаци на основну плату и друга примања	290
12.2.1. Накнаде плате, трошкова и отпремнина	290
12.2.2. Солидарна помоћ	291
12.2.3. Признања, награде и умањење плата	292
13. Пореска полиција	297
13.1. Организација	297
13.2. Надлежност	298
13.3. Инспектори пореске полиције	302
14. Сличности и разлике правних установа у службеничким системима Републике Србије сродних службеничком систему у Пореској управи	303
14.1 Дирекција полиције	303
14.1.1. Полицијски послови	304
14.1.2. Полицијски службеници	306
14.2. Управа царина	309
14.2.1. Царински послови	309
14.2.2. Царински службеници	310
14.3. Анализа сличности и разлика	312

Део пети : ЗНАЧАЈ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ/ПОРЕСКЕ УПРАВЕ ЗА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОРЕСКИХ СЛУЖБЕНИКА

1. Увођење савремених правила и принципа у области управљања људским ресурсима у јавном сектору	324
2. Нова пословна филозофија Пореске управе	328
3. Нови трендови у регулисању радноправног положаја пореских службеника	333

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	339
----------------------------	------------

ЛИТЕРАТУРА	349
-------------------	------------

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Државна управа је важан део јавног сектора сваке државе и због тога има снажан утицај на остале сегменте друштва. Квалитет живота милиона људи у савременим државама зависи од знања, вештина, делотворности, оданости и морала службеника чијим радом државна управа обавља своје дужности и остварује циљеве који су јој поверени у остварењу јавног интереса и општег добра.

Службенички систем као правни оквир регулисања положаја државних службеника садржи норме које се односе на стручне и етичке стандарде професије државног службеника, социјалну промоцију, услове рада, могућност развоја каријере и различите подстицајне механизме за рад државних службеника, а тиме и за законито и ваљано функционисање државне управе.

Тема дисертације припада области службеничког права, које у домаћем правном систему у последње време доживљава убрзани развој, мада је још увек мало радова који се односе на положај државних службеника, а још мање оних у вези с посебним службеничким системима. Посебно треба истаћи да радноправни положај пореских службеника до сада није био предмет озбиљнијег научног истраживања.¹

После прекида правног континуитета до кога је у нашој земљи дошло половином XX века, положај државних службеника уређен је посебним прописима тек почетком деведесетих година, доношењем Закона о радним односима у државним органима² и Закона о државној управи.³

Закон о радним односима у државним органима поново је својим одредбама увео у правни систем Србије режим службеничког радног односа и истакао специфичност радноправног положаја државних службеника, али је имао недостатке који се односе на јасноћу и доследност одредаба, што је дозвољавало различита правна тумачења и парцијалну примену.

¹ Сличне проблеме имали су други аутори који су писали о радном, односно службеничком праву у различитим фазама развоја тих дисциплина: „Тешкоће на које смо наилазили већ у самом почетку, још у припремању материјала за обраду овог проблема и који ће се у даљем раду испољити још оштрије – биле су нарочито у скромном броју радова о овом проблему [...] Истицање и наглашавање тешкоћа не значи унапред изражавање оправдања за евентуалне празнине и недостатке у раду, већ има циљ да укаже на опште услове у којима приступа радом.“ (Деспотовић, Милан, *Право на рад*, докторска расправа брањена на Правном факултету Београдског универзитета, 1955. године, стр. 4. и 5.)

² „Службени гласник Р. Србије”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука УСРС, 79/05 – др. закон, 81/05 – исправка др. закона, 83/05 – исправка др. закона.

³ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 67/93, 48/94, 49/99.

Приступање Европској унији као стратешки циљ Републике Србије подржан је у протеклом периоду одређеним активностима којима је циљ достизање стандарда који се захтевају у процедури кандидовања за чланство. Пошто се као један од фундаменталних циљева развоја у Србији намеће изградња професионалне и деполитизоване државне управе, усвајање Стратегије реформе државне управе⁴ означило је опредељење да се системски приступи реформи у овој области. Надлежни државни органи и тела су добили задатак да примењују одговарајуће мере и активности који треба да допринесе стварању модерне државне управе.

Правно уређење статуса државних службеника после усвајања Стратегије реформе државне управе отпочело је доношењем Закона о државним службеницима, Закона о платама државних службеника и намештеника и пратећих општих аката током 2005. и 2006. године.

Тиме је створен правни основ за реформу државних институција.

Донети прописи се ослањају на савремене принципе и стандарде европског управног простора, који су утврђени у законодавствима земаља Европске уније,⁵ с тенденцијом усклађивања положаја домаћих државних службеника с положајем државних службеника у управама чланица Европска уније, начелима рада службеника и смерницама развоја службеничког система.

Донети прописи су, такође, у већој или мањој мери усклађени са утврђеним међународним принципима и стандардима, односно начелима професионалног рада државних службеника које су донеле међународне организације: Организација уједињених нација, Међународна организација рада и Европски савет, који је за нас најзначајнији у периоду придруживања Европској унији.

Наведеним прописима је уведена мобилност државних службеника и створен правни основ за њихово напредовање према резултатима рада. Радноправни положај

⁴ Стратегија реформе државне управе, коју је у новембру 2004. године донела Влада Републике Србије, представља први званични стратешки документ Републике Србије у коме се наводи да реформом државне управе Република Србија тежи изградњи демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и изградњи државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове. Другим речима, циљ Стратегије је успостављање система управе који ће грађанима обезбедити правну сигурност, који ће бити отворен и транспарентан, одговоран, ефикасан и ефективан - Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2009-2012. године, стр 6. - www.drzavnauprava.gov.rs/files/Pregled – мај 2013.

⁵ „Наше право одувек је припадало римско-европској фамилији права, снажно наслоњено на романску и германску школу права, која се заснива на филозофији правних категорија, а не на прагматици и казуистици, што је својствено неким другим категоријама права.” - С. Перовић, *Природно право и универзалне вредности* - уводна реч на отварању пленарне седнице XVIII сусрета Копаоничке школе природног права, 13. децембра 2005. године.

државних службеника је уређен на начин који треба да омогући њихов професионалан, стручан, квалитетан и ефикасан рад.

Осим општег службеничког система, утврђеног одредбама Закона о државним службеницима, посебним законима је успостављено више посебних службеничких система.

Предмет истраживања јесте да се сагледа и ближе објасне појам, природа и основна обележја радноправног положаја пореских службеника, како с теоријсконаучног и практичног гледишта, тако и с нормативноправног и упоредног становишта.

Оквире постављеног истраживања чини однос и међузависност општег службеничког система у Републици Србији и посебних службеничких система. У тим и таквим оквирима сагледаће се и основне карактеристике радноправног положаја пореских службеника, како у нашој земљи, тако и шире.

Циљ истраживања спроведених за потребе ове дисертације јесте да се на научно утемељен начин сагледају природа, основна обележја и одређене специфичности радноправног положаја пореских службеника, да би се он ближе спознао и да би се створиле неопходне претпоставке за његово потпуније сагледавање и даље унапређивање.

Између осталог, циљ ове дисертације јесте да се сагледа и анализира однос између општег службеничког система и посебних службеничких система у нашој земљи; затим да се сагледају сличности и разлике између радноправног положаја државних службеника на које се примењује општи режим службеничких односа и радноправног положаја пореских службеника да би се наша јавност упознала са одређеним специфичностима службеничких односа у Пореској управи Србије, због чињенице да се радноправни положај пореских службеника одликује једним бројем посебних правних установа регулисаних одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, које га чине другачијим од општег службеничког система.

Услед тих специфичности радноправног положаја пореских службеника и разлике у односу на радноправни положај осталих државних службеника систем службеничких односа у Пореској управи Србије представља још један посебан систем службеничких односа, који *de facto* постоји у државној управи Србије, мада није утврђен посебним законским прописом (посебним законом који уређује организацију, делокруг, начин рада и радноправни положај запослених у Пореској управи). Са

аспекта наше правне науке, услед те чињенице службенички систем у Пореској управи још није сврстан у „посебне службеничке прагматике”.⁶

По мишљењу цитираних аутора, као и других значајних писаца радова из области службеничког права,⁷ прописи чијим се одредбама регулише радноправни положај у посебним службеничким системима „садрже у знатној мери засебне и специфичне одредбе о статусу службеника које имају одступајући карактер у тим областима у односу на општи службенички режим (нпр. пријем у службу, напредовање, систем звања, одређене дужности и права, престанак службеничког односа итд.) с једне стране, док, истовремено, обавезују на ближе, а специфично уређивање појединих питања подзаконским прописима, с друге стране”.⁸

У овом раду покушаћемо да докажемо да је службенички однос у Пореској управи по многим одликама специфичан, да је ближи посебном него општем службеничком систему и да га у блиској будућности треба сврстати у „породицу” посебних службеничких система.

Полазећи од критеријума научне оправданости и актуелности теме, као основни циљ истраживања у овом раду може се сматрати анализа и потпуније сагледавање посебности послова Пореске управе, из чега треба да произлази и посебност радноправног положаја пореских службеника. С тим у вези, на одговарајући начин ће се поредити послови који се обављају у Пореској управи с пословима који се обављају у другим државним органима, као и радноправни положај пореских државних службеника с радноправним положајем осталих државних службеника, с нагласком на специфичности због којих су издвојене категорије државних службеника на које се примењују норме посебног режима службеничких односа. Таквим приступом може се утврдити да ли би и у којој би мери потпуни „излазак” пореских службеника из општег система службеничких односа био оправдан, делотворан и дугорочно одржив и шта се тиме добија са аспекта квалитета службеничких односа, а са друге стране, шта се добија у области квалитета услуга које пружају порески службеници.

⁶ „[...] у Републици Србији, поред Закона о државним службеницима, као основног и матичног извора службеничког права, постоје и посебне службеничке прагматике у посебним областима државне управе – полиција, војска, унутрашњи и спољни послови, који представљају изворе службеничког права у тим јавноправним областима, јер је сваки од закона који уређује статус службеника у њиховом вршењу, прилагођен природи и пословима ових изузетно значајних државних служби.” - Влатковић, Милан, Радоје Брковић и Бојан Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио Београд 2013.године, стр. 241.

⁷ Живко Кулић је поред уџбеника *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд 2009.године, објавио више ауторских и коауторских радова из области службеничког права. Одређен број радова је наведен у делу који се односи на литературу коришћену у припреми ове дисертације.

⁸ Влатковић, Милан, Радоје Брковић и Бојан Урдаревић, *наведено дело*, стр. 241

Уз наведено, анализираће се и значај примене Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, из марта 2009. године, мотиви, методи и могуће последице „премештаја” пореских службеника у посебан службенички систем, дилеме око одговора на питање да ли би измене до краја требало спровести изменама одредаба постојећег закона или треба донети посебан закон о пореској администрацији којим би се регулисао положај пореских службеника и организација и начин рада Пореске управе.

Осим тога, сагледаће се и могући утицаји даљих реформи државне и посебно Пореске управе на радноправни положај пореских службеника у нашој земљи, нарочито у светлу стварања неопходних претпоставки за приступање Републике Србије Европској унији.

Рад је структурисан тако да су у првом делу изложени појам и теоријска схватања службеничког односа, дефинисани основни појмови службеничког права (теоријски појам јавног службеника који утврђује правна наука и позитивноправни појам који је резултат законодавног уређивања), с дистинкцијом између појма јавног и државног службеника.

Такође, извршена је категоризација запослених, наведена су основна својства, природа и субјекти службеничког односа и извршена је анализа службеничког односа кроз анализу двоструке улоге и положаја државе као доносиоца прописа (страна која располаже својствима законодавне власти), односно као послодавца државним службеницима, који је обавезан да донете прописе поштује. У наставку је дат преглед историјског развоја службеничких односа државних службеника у нашој новијој правој/управноправној историји од почетка XIX века.

Други део рада је посвећен развоју службеничких односа у домаћем и међународном праву и утицају међународних радних стандарда на развој службеничких односа у нашој земљи.

Тај део рада садржи анализу основних карактеристика режима службеничког односа у општем службеничком систему у Републици Србији, као и анализу службеничких радних места и њихово разврставање, с посебним акцентом на радноправни статус лица на положају и намештеника.

С обзиром на чињеницу да се тема рада односи на радноправни положај службеника, циљ презентирања грађе у вези с радноправним положајем намештеника јесте анализа и сагледавање њиховог другачијег положаја да би се тиме истакла специфичност радноправног положаја службеника, као и да би се указало на разлике у

нашој правној теорији у схватању неких института, као што је институт дисциплинске одговорности намештеника, у вези с којим постоје сасвим опречни ставови, а за чију потврду не постоји ни управна, ни судска пракса.

Пошто је радни однос у државним органима специфичан у односу на друге врсте радних односа, из његове специфичности произлазе сасвим јасне начелне особености правног института у вези с којим се сусрећу и међусобно прожимају управно и радно право, усклађујући се у саставним елементима службеничког система.

Поред неоспорног утицаја међународних радних стандарда на развој службеничких односа које су формулисали Међународна организација рада и друге међународне организације, у дефинисању стандарда положаја државних службеника потребно је истаћи утицај Европске уније, односно Савета Европе, који у својим актима дефинишу смернице рада службеника у државној и јавној управи замаља чланица. Поштовањем тих усвојених стандарда успостављају се заједничке вредности које морају достићи и прихватити и кандидати за чланство у Унији. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, коју су потврдиле чланице Европске уније (инкорпорирана у домаћи правни систем), даје могућност права жалбе пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

Могућност државних службеника и лица која сматрају да су онемогућена у намери да се запосле у јавном сектору да се обрате Суду у Стразбуру, односно одлуке донете по тим представкама представљају путеве и начине на које наднационални и међународни елементи утичу на развој националних службеничких система.

Централни део рада је посвећен службениким односима који су успостављени у Пореској управи. Чине га трећи и четврти део: у трећем делу рада анализирају се историјски развој и основне карактеристике службеничких односа пореских службеника, а у четвртом делу је дато нормативно уређење службеничких односа у Пореској управи Србије и упоредноправне норме о статусу пореских службеника.

Да би историјски развој радноправног положаја пореских службеника могао бити сагледан у целости, било је потребно описати послове којима се порезници баве, односно приказати историјски развој пореза и пореских облика у Србији и историјски развој пореске администрације, анализирати природу и значај послова пореских службеника, начела деловања пореских службеника, њихова права и дужности, као и правне институте који се користе у циљу спречавања сукоба интереса пореских службеника у вези с вршењем службе – спречавања сукоба између њиховог приватног

интереса и јавног интереса о коме службеник мора да води рачуна када врши поверене послове из надлежности органа државне управе.

Посебно нормирање службеничких односа у Пореској управи Србије отпочело је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији у марту 2009. године. Стога, у четвртном делу овог рада представљен је тај закон, којим се уређују положај Пореске управе у систему државних органа Републике Србије (организација и надлежност), заснивање радног односа, начин попуњавања извршилачких радних места у Пореској управи (путем јавног конкурса, преузимањем државног службеника из другог државног органа), рад на одређено време, привремени премештај, ступање на радно место руководиоца унутрашње јединице, премештај и упућивање, звања службеника на извршилачким радним местима у Пореској управи у основним функцијама и осталим функцијама Пореске управе, услови за стицање и губитак звања, плате, накнаде трошкова и друга примања, оцењивање, стручно усавршавање и додатно образовање, заштита права, дисциплинска и материјална одговорност пореских службеника, а дат је и посебан приказ рада Пореске полиције, којој је задатак да као организациони део Пореске управе открива и процесуира пореска кривична дела.

Такође, четврти део садржи анализу сличности и разлика у упоредном приказу радноправног положаја пореских, царинских и полицијских службеника. Организација тзв. министарстава силе је слична и службеници у њима имају сличан положај – по примени одређених правних института (упућивање, право на употребу средстава принуде), по чврстој хијерархијској структури и већој подређености службеника, као и по бројности службеника (у тим министарствима ради највише службеника).

Као што је већ наведено, одређени правни институти који су заједнички службеничком систему у Пореској управи и општем службеничком систему у државној управи Републике Србије (начела деловања државних службеника, права и дужности, спречавање сукоба интереса државних службеника у вези с вршењем службе, стручно усавршавање, оспособљавање, додатно образовање, оцењивање, премештај, напредовање, губитак звања, престанак радног односа...), детаљно су обрађени у делу који се односи на службеничке односе у Пореској управи, а у делу рада који се односи на општи систем службеничких односа само су назначени – нису посебно анализирани. Оне, пак, правне установе које се битно разликују или нису уопште предмет регулисања Закона о пореском поступку и пореској администрацији, као што су: врсте радних места државних службеника, уређивање кадровског система и одредбе о лицима

на положају и намештеницима, детаљно су приказане у делу излагања о општем службеничком систему.

Разматрање тенденције усклађивања положаја државних/пореских службеника у Србији са стандардима који се примењују у земљама Европске уније обрађено је и на основу анализе сличности и разлика радноправног положаја државних/пореских службеника у упоредном праву - у Француској, Немачкој, Шведској, Словенији, Хрватској и Републици Српској.

Француска је одабрана као држава која има добро организовану и уређену државну управу, а Немачка и Шведска због свог снажног утицаја на функционисање Пореске управе Србије. Словенија, Хрватска и Република Српска су земље из окружења које припадају бившем југословенском правном простору. Правни системи, а тиме и службенички системи наведених држава разликују се и међусобно и од правног и службеничког система Србије. Словенија и Хрватска су чланице Европске уније, док је Република Српска у развоју свог службеничког система снажније од осталих под утицајем међународних фактора, али и правног система Републике Србије. У правни систем Републике Српске преузети су многи правни институти службеничког права Републике Србије, измењени ради прилагођавања правним установама Европске уније и чињеници да се пореска администрација организује у држави која се одликује неједнако развијеном привредом.

У петом делу овог рада извршена је анализа утицаја реформе државне управе и Пореске управе на радноправни положај пореских службеника, утицај е-управе и новог јавног менаџмента, као и нове организације рада Пореске управе – функционално организовање које се спроводи применом Корпоративне стратегије и Стратегије људских ресурса у Пореској управи.

Пошто се процес регулисања радноправног положаја службеника не завршава доношењем прописа, односно њиховим усклађивањем са прописима Европске уније, битно је обезбедити систем за њихово ефикасно спровођење. Због тога, примена усвојених стандарда и принципа представља посебан сегмент унапређења правног положаја државних службеника, а резултати истраживања су изнети и интерпретирани у закључним разматрањима овог рада.

Природа и сложеност предмета истраживања условили су примену већег броја научних метода. Свака од наведених целина захтевала је одговарајући приступ и употребу одговарајућих метода научног истраживања.

Нормативни, односно правни метод је коришћен као основни метод у тумачењу правних норми током целокупног рада, при сагледавању и анализи законских и других прописа којима се уређује радноправни положај пореских и других државних службеника, како у нашој земљи, тако и на ширем плану.

Примена компаративно-историјског метода је била доминантна у делу који се бави дефинисањем појмова и у делу који се односи на историјски развој државне управе и службеничких односа, у функцији сагледавања историјских, упоредних и других околности које су одредиле радноправни положај како државних, тако и пореских службеника у Србији и у пореским администрацијама појединих земаља.

На другој страни, статистички метод је коришћен за класификовање појава које су у посредној или непосредној вези са службеничким системом у Србији, односно са службеничким системом у Пореској управи. Коришћење тог метода омогућава систематизацију података и уочавање одређених правилности и узрочно-последичне повезаности у појединим серијама података, као и за утврђивање релевантних параметара неопходних за конципирање могућег модела организације и управљања људским ресурсима у државној/пореској администрацији.

Посебна пажња је посвећена анализи стратешких докумената донетих ради остваривања реформе државне/пореске администрације и припреме за европске интеграције Србије.

Од техника за прикупљање података, у раду су примењене анализа садржаја докумената и интервју. Тим техникама је извршена квалитативна и квантитативна анализа различитих извора домаће и доступне стране литературе; законских прописа и других докумената, као и анализа садржаја исказа стручњака у овај области, са семинара и других стручних скупова; стручњака који су као саветници дуже или краће време боравили у Пореској управи и с којима је сарађивано у заједничким пројектима – у току редовне полугодишње посете Техничке мисије Међународног монетарног фонда (*International Monetary Fund*) и Генералног директората за порезе и царине Европске уније (*TAXUD – Taxation and Customs Union Directorate*); у току рада на заједничким пројектима у области људских ресурса с представницима пореских администрација Шведске и Италије, у току рада на пројекту „Даљи развој функције образовања у Пореској управи кроз иницијалну обуку запослених” (*Further Development of the Education Function of the Tax Administration throught the Initial Training of Emptoyees*), који је преко консултантске куће *SOFRECO*, као техничке помоћи на том пројекту, финансирала Европска унија (*Instrument for Pre-Accession assistance - IPA 2007–2011*); у

току рада на пројекту „Координација за кохезију јавног сектора будућности” (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future – COCOPS*), у сарадњи с Министарством правде и државне управе, Тимом за социјално укључивање и Канцеларијом за европске интеграције, Београдским фондом за политичку изузетност и школом за јавно управљање Херти, из Берлина; у току рада на пројекту „Реформа јавних финансија–пословна терминологија, систем управљања информацијама” у сарадњи с Немачком организацијом за међународну сарадњу – (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ*).

Такође, треба истаћи да су се у току истраживања која се односе на део рада о историји службеничких/порескослужбеничких односа у Србији јавили проблеми због недостатка грађе, организационих промена у самим институцијама услед бурног друштвеног развоја, као и важних, често трауматичних збивања од почетка XIX века до савременог тренутка. Познато је да су у неколико наврата административне структуре државе биле буквално искидане, а знатан део грађе настале њиховим активностима уништен, те се стога слободно може рећи да историјски приказ развоја службеничких односа у Србији сажима у себи неке најдраматичније тренутке прошлости наше земље.

Међутим, из свакодневних контаката с колегама и службеницима млађих генерација, закључује се да већина њих нема свест о томе да је у нашој земљи постојао континуитет једног зрелог службеничког ситета, који је насилно прекинут после Другог светског рата и који се сада обнавља. Да би обнова била квалитетнија и да би краће трајала, није продуктивно да се у наш правни/управни систем само инкорпорирају институти других земаља (Европске уније) а да претходно нису критички анализирани, нити је вршено поређење са институтима који су примењивани у нашем праву.

Стога, циљ дела рада који се односи на историјски развој службеничких односа у општем режиму службеничких односа и историјски развој службеничких односа пореских службеника, као и развој институција државне управе које су учествовале у доношењу или спровођењу одредаба службеничких и порескослужбеничких прописа, као и развој пореске администрације, пореза и пореских облика јесте да омогући лакше упознавање (надамо се млађих читалаца, студената или запослених у државној управи) са елементима управнослужбеничке прошлости и анализом правних института који су егзистирали, поштујући друштвене и политичке услове наше земље у конкретном историјском тренутку.

Део први

СЛУЖБЕНИЧКИ ОДНОС

1. Појам и теоријска схватања службеничког односа

Захтев за правним уређењем статуса лица која обављају послове из надлежности државне управе увек је постојао, више или мање изражен, због значаја односа који се у оквиру тог статуса развијају и значаја који та лица имају за државу.

Развојем модерне државе државни службеници су добили веома важно место, а у грађанским државама управо пресудно место зато што „управа као институционализовани облик извршавања политичких циљева представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју врше професионални и деполитизовани управни службеници”.⁹

Уместо термина запослени који се употребљава сагласно одредбама Закона о раду, лице која обавља одређену јавну службу означава се термином јавни службеник.

Посматрано, дакле, с теоријског аспекта, термином јавни службеник се у најширем смислу означавају вршиоци јавне службе, у коју, по природи ствари, спада и служба у државним органима, па се, везивањем за јавну службу, односно за службу у државним органима лица која ту службу обављају називају јавни, односно државни службеници.

Разлика између јавних и државних службеника може, а и не мора да постоји. У суштини, може се сматрати да је појам јавног службеника шири од појма државног службеника због тога што се њиме обухватају и службеници који своје послове обављају у недржавним органима, односно у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије.¹⁰

Иво Крбек стога наводи: „Изрази државни службеник, службено, дужносно лице и слично употребљавају [се] у разном смислу. Као у многим другим случајевима тако језик не стиже ни овдје да даде адекватно име многим посебним појмовима. Често се под истом језичком ознаком крију разни правни појмови. Ту треба разликовати опће правне појмове који апстрахирају од регулирања појединих позитивних права, од

⁹ Лилић, Стеван, *Управно право*, Службени гласник, Београд 2008.године, стр. 105.

¹⁰ Кулић, Живко, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд 2009.године, стр. 11.

строга позитивноправних појмова према законодавству поједине земље.”¹¹ У истом делу, аутор даље наводи да је за „темељни појам лица државне службе у широком смислу ријечи, битно баш то да такво лице дјелује у име одређеног државног органа, да се његова дјелатност сматра за дјелатност одређенога државног органа”.¹²

Поједини аутори сматрају да јавним службеницима, односно „службеним лицима” треба сматрати службенике у „органима управе, установама јавних служби и јавним предузећима”,¹³ тј. у државној управи и у делатностима од општег интереса (здравство, просвета, социјалне службе).

Појам јавног службеника у ширем смислу, према Александру Балтићу, обухвата многобројне, разноврсне и компликоване правне службене односе, садржи неколико разних појмова који се у суштини разликују, или, другим речима, обухвата неколико различитих категорија јавних службеника. Полазећи од „правно-функционалне стварности”, тај аутор јавне службенике дели на: сталне или професионалне чиновнике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике, помоћне јавне службенике и јавне службенике с приватноправним карактером (по уговору). Притом, он сматра да најважнију категорију, наравно, представљају чиновници, да сваки чиновник јесте јавни службеник, а да сваки јавни учесник – службеник у служби није већ самим тим и чиновник. У том смислу су „чиновници лица [која су] вољно и на један сталан начин (у релативном смислу) инкорпорисана у стална службена места или службена звања у сталним кадровима јавних служби, примајући једну плату утврђену законом, уредбом или буџетом”,¹⁴ па из те дефиниције произлазе основни и битни елементи општег појма чиновника: јавна служба, добровољни прихваће службе, инкорпорација у стални кадар и плата. Исти аутор, у другом раду наводи следећу поделу службеника: редовни или професионални јавни службеници, почасни јавни службеници, принудни јавни службеници и помоћни јавни службеници.¹⁵

На овај потоњи рад позива се сам аутор анализирајући карактеристике радноправних односа у државним органима и установама у делу чији је коаутор са

¹¹ Krbek, Ivo, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1948.godine, str. 6.

¹² Krbek, Ivo, *navedeno delo*, str. 7.

¹³ Лилић С, , П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд 2007.године, стр. 94.

¹⁴ Балтић, Александар: *Опита теорија о појму јавног сужбеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство, и кривични законик*, докторска расправа брањена 5. марта 1938. године, Београдски универзитет, Правни факултет 1939. година, стр. 15.

¹⁵ Балтић, Александар: *О појму јавног службеника*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1956, стр. 17–37.

Миланом Деспотовићем, где се истиче: „Оно што је најбитније за појам радноправног односа у јавним службама, то је сам елемент – јавна служба. Она је први и основни елемент који читавом радном односу даје посебан лик и карактер [...] У оквиру општег појма радноправног односа могли су се истаћи ужи појмови за поједине јавне службенике (тако, нпр. радноправни однос у државној управи, у просвети, здрављу итд.) од којих сваки за себе има неку специјалну карактеристику која недостаје у појмовима радног односа других јавних служби.”¹⁶

Никола Стјепановић је мишљења да постоји теоријски појам јавног службеника који утврђује правна наука и позитивноправни појам који је резултат законодавног уређивања. Он јавне службенике дели, полазећи од функционалног и статусног момента, на: редовне или професионалне јавне службенике; почасне јавне службенике; принудне јавне службенике (разни обвезници) и контрактуалне службенике. Даље сматра да су „редовни или професионални јавни службеници у техничком (стручном), а ширем смислу речи она лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно али прагматски – по правилу трајно, професионално и плаћено”.¹⁷

Категорију запослених у државним органима, Никола Тинтић одређује као „административне и стручне сараднике представничких органа државне власти и њима одговорних органа, који овим органима служе и помажу, извршавајући повјерене им задатке”.¹⁸ Поједини аутори као Зоран Томић, за те службенике употребљавају термин „управни службеници” или „управни кадрови” и наводи да „најшире, изразом управни службеници (управни кадрови) означавамо множину лица која раде у државним органима управе (и другим, с њима уподобљеним органима и организацијама), укључујући и старешине тих органа”.¹⁹

Према Еугену Пусићу,²⁰ доминантну групу у управним организацијама представљају управни службеници, тј. људи који обављају рад у њима, интелектуални или мануелни, као своје трајно и главно занимање. Својство професионалности је потребно и довољно као *differentia specifica* категорије управних службеника, тј. посебно својство по којем се они разликују од осталих облика непрофесионалних сарадника управе, грађана који као носиоци друштвене функције усмеравања и

¹⁶ Балтић, А, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије – систем радних односа Југославије и основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1967. године, стр. 70.

¹⁷ Стјепановић, Н, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1958. године, стр. 316.

¹⁸ Tintić, Nikola, *Основи радног права I*, Школска knjiga, Zagreb 1955. године, стр. 94.

¹⁹ Tomić, Zoran, *Opšte upravno право*, Službeni list i Pravni fakultet, Beograd 2009. године, стр. 157.

²⁰ Pusić, Eugen, *Наука о управи*, Школска knjiga, Zagreb 1968. године, стр. 163–164.

контроле стручног апарата јавних служби директно или индиректно учествују у њиховом раду, да добијемо једну јединствену, и стога упоредиву скупину која се развила за последњих 300 година у свим земљама Европе и Америке, и у оним земљама осталих континената који су већ пошли изградњом савремене привреде и друштва.

И у европској правној теорији, постоје разлике у употреби појма јавни, односно државни службеник.

Француска правна теорија сматра да је специфичан режим јавних функција (*function publique*) битан елемент за разликовање јавних службеника (*agents de droit public; les agents de l'administration*) од лица запослених у приватном сектору (*agents de droit privé*).²¹ Теорија поделе функција успоставила је даље разлику између државних службеника и дели их: на службенике власти (*gouvernants fonctionnaires d'autorite*) и службенике пословања (*fonctionnaires de gestion*).²²

„И данас је тешко дефинисати термин 'јавни службеник' на основу различитих система који постоје у Европи. Дефиниција може бити заснована на функцији органа или институције за коју лице ради: по тој дефиницији, јавни службеник је свако лице које ради у јавним службама. Међутим, то је изузетно широка дефиниција и обухвата врло различите услуге од једне земље до друге. Дефиниција заснована на функцијама лица има много мањи обим с обзиром на то да је јавни службеник лице које обавља послове за јавну администрацију. То је дефиниција коју је користила Европска унија са освртом на слободно кретање лица (чл. 48. Уговора о оснивању Европске заједнице). Строжа од ње била би дефиниција по којој су јавни службеници само они који врше јавна овлашћења.”²³ Та дефиниција се користи у Немачкој, на пример, где се односи само на државне службенике и искључује остале запослене у јавној управи који не врше јавна овлашћења.

То је схватање нашло одјека у домаћој правој теорији. Тако, Живко Кулић сматра да постоје јавни и „приватни” службеници. „Јавни службеници радни (службенички) однос заснивају постављењем на одређену дужност или распоређивањем на одређене послове (у државним органима, органима територијалне аутономије и/или органима локалне самоуправе), а 'приватни' службеници –

²¹ Borković, Ivo, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb 1999.godine, str. 10.

²² Француска класична теорија је утицала на поделу службеника на државне службенике и намештенике; према критеријумима: природа послова коју лица у државној служби обављају и врста акта којим се постављају на дужност – Види: Berteley, H., *Traite elementaire de Droit adm.* ed. 12, Paris 1930.godine, str.. 58.

²³ Додатак Препоруци бр. 6 (2000) Комитета министара Савета Европе о статусу јавних службеника у Европи.

закључивањем уговора о раду (у тим органима)²⁴. Није тешко закључити да се према таквом виђењу ствари, 'приватним' службеницима фактички сматрају намештеници.

Дакле, с правом се може казати да је одређивање појма јавног службеника један од најсложенијих и најтежих задатака службеничког права.²⁵

1.1. Природа службеничког односа

Као што је изложено, поделе јавних службеника могу бити различите јер се врше по различитим критеријумима, зависно од тога шта се жели потенцирати и ставити у први план.

Појам јавног службеника, па самим тим и појам државног службеника, код највећег броја аутора, опредељују следећа обележја: именовање, односно постављење службеника на одређене послове; деловање у одређеним структурама, односно органима, организацијама или службама (држава, јединица територијалне аутономије и/или јединица локалне самоуправе, јавна служба); обављање послова одговарајућег радног места у складу са школском спремом, стеченим искуством и потребним знањима и вештинама; вршење службе на професионалан, законит и одговоран начин, као и трајност вршења службе.²⁶

Сва наведена обележја чине садржину службеничког односа као радноправног односа који службеник успоставља с државом, јединицом територијалне аутономије или јединицом локалне самоуправе, односно јавне службе.

Специфичности тог односа су: да се успоставља као законом уређени двостран однос добровољног карактера између државе (организације која располаже јавним овлашћењима или јавне службе) и службеника, да се заснива на начелу једнаке доступности радних места с обзиром на стручност, знање и вештине, професионалност, непристрасност и лојалност, на начелу субординације и плаћања накнаде за рад из јавних средстава, као и то да се не примењује принцип тржишне утакмице и да се конституише дисциплинска одговорност службеника и одговорност за штету.

Из наведеног произлазе сасвим јасне начелне особености и специфичности службеничког односа као правног института у вези с којим се сусрећу и међусобно

²⁴ Кулић, Живко, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд 2009.године, стр. 18.

²⁵ О појаму јавног службеника видети више у: Влатковић, М, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио, Београд 2013.године, стр. 50-57.

²⁶ Borković, Ivo, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb 1999.godine, str. 48.

прожимају управно и радно право и које су „условљене природом, основом и начином обављања послова државне управе као специфичне јавне службе и других јавних служби”²⁷ и може се закључити да појам јавног/државног службеника није јединствен, ни у теоријском смислу, нити у донетим прописима, али се већина аутора слаже да су државни/јавни службеници лица која обављају службу као своје стално и редовно занимање, дакле, обављају је трајно и професионално.

1.2. Субјекти службеничког односа

Да би обезбедила остварење својих функција, држава организује вршење одређених делатности организованим облицима власти под својом контролом и за то ангажује рад одређених лица.²⁸ Стога су субјекти службеничког односа: држава и службеник, али је положај државе комплексан јер „с једне стране, вршећи законодавну власт, држава доноси норме којима се конституише систем радног права, који је обавезан за све послодавце и примењује се на целој територији Републике, а с друге стране као послодавац дужна је да се придржава тих норми и да их примењује на лица која прима у радни однос”.²⁹ Тај дуализам положаја државе утиче на запослене у државним органима. У свим законодавствима „за одређени круг запослених у јавном сектору успоставља се посебан правни режим права и дужности, који их поставља у другачији положај од запослених у приватном сектору [...] а држава је за њих истовремено и послодавац и законодавац, који у свако време може да промени прописе и правила међусобног односа”.³⁰

Радни однос у државним органима је специфичан у поређењу с другим врстама радних односа, па се стога у правној литератури углавном изучава у оквиру посебних врста радног односа или као „посебан појавни облик радног односа”.³¹

Стога, правни теоретичари као средишно постављају питање да ли норме којима се регулише службенички однос спадају у систем административног (управног) права или радног права. Притом је неоспорно да службенички радни однос садржи елементе и радног и управног права.

²⁷ Влатковић, Милан: *Јавни службеник у вршењу јавне службе*, Радно и социјално право, бр. 1–6/2005.

²⁸ Брковић, Радоје, Бојан Урдаревић, *Нови службенички систем Србије*, у *Радни однос државних службеника*, Крагујевац 2006, стр. 21.

²⁹ Шундерић, Б., *Држава као послодавац*, у *Радни однос државних службеника*, Крагујевац 2006, стр. 7.

³⁰ Живковић, Б., *Неке новине у Закону о државним службеницима*, Судска пракса, бр. 5/2006.

³¹ Брковић, Радоје, *Специфичност радних односа у државним органима*, Правни живот, бр. 3–4/2004.

Представници „радноправне струје” сврставају службеничко право у сферу радног права, сматрајући да су сви радни односи, без обзира на облике у којима се појављују и област на коју се односе (привредну или непривредну), обухваћени радним правом као јединственом граном правног система. Одређене специфичности појединих појавних облика „не оправдавају успостављање неког специјалног радног права као посебне гране права која би се односила само на радне односе једне одређене категорије радника и која би била независна од општег радног права”.³² Специфичности појединих института које постоје код запослених у државним органима – нужне су, али не утичу битно на природу радног односа државних службеника који представља „чист радни однос у коме лица имају сва права из рада која имају и друге особе у радном односу”, а службенички однос се може посматрати само као „радни однос јавних службеника који носи одређене специфичности у односу на општи режим радних односа. Одредбе о радним односима службеника су садржане у посебним законима са циљем да се истакну специфичности радних односа службеника, тј. специфичности положаја у коме се он налази као носилац и извршилац одређених функција у државној служби”.³³

Друга схватања прихватају одређену специфичност службеничког радног односа и прихватају службеничко право као подврсту радног права. Тако је Милан Влатковић³⁴ мишљења да „полазећи од позитивноправног режима уређења службеничких односа, утврђеног начела супсидијарне примене општег режима радних односа на службеничке односе, чињенице да се нормама службеничког права у целини уређује управноправна страна службеничког односа, док се радним правом уређују, у одговарајућој мери и не увек у целини, односи који се тичу радноправних односа службеника (нпр. посебни услови за службена путовања, одсуства, одмори, специфичне накнаде и трошкови и сл.) може се закључити да се службеничко право односи према радном као специјално радно право према општем, при чему су предмет службеничког права, несумњиво, оне норме које су управноправног карактера, везане за специфичну функцију вршења прерогатива власти или садржине послова јавне службе, као и оне норме радноправне природе које на друкчији начин уређују односе службеника него општи режим радног права, док све остале норме радноправне садржине нису предмет

³² Јовановић, Предраг, *Радно право*, Нови Сад 1998. године, стр. 65.

³³ Илић, Александра, *Појам, правна природа и субјекти службеничког односа*, Теме, бр. 3/2011.

³⁴ Vlatković, Milan, *Službeničko pravo*, Besjeda, Banja Luka 2009. године, стр. 15.

службеничког, већ радног права”. С друге стране, Влајко Брајић³⁵ истиче да су „додирне тачке и везе радног и управног права и даље многоструке, без обзира на све промене које су се догодиле током времена. Истина, то не значи да су везе остале истоветне, већ су се мењале као и решења која дају различите изгледе тим односима. Има и спорних односа или спорова о односима ове две гране права. Односи ове две гране права су, у сваком случају значајни и за радно право и правни систем у целини, без обзира на значај и меру везе и блискости са другим гранама права”.

Управо због чињенице да је службеник у исто време и запослени и носилац и извршилац одређених функција у државној служби, и даље егзистира становиште да прописи који регулишу рад државних службеника спадају у систем административног права, односно да норме којима се регулише службенички однос спадају у управно право.

Невенка Бачанин³⁶ сматра да је „у нашем правном систему радноправни положај запослених у органима државне управе, спорно или гранично подручје управног и радног права. Оно је данас свакако ближе управном праву не само зато што је радноправни положај запослених у органима управе и управним (посебним) организацијама најпре уређен специјалним републичким радним прописом, па тек онда нормама Закона о раду, као важећег општег радноправног прописа, и то у случају постојања тзв. правних празнина, већ зато што се он и квантитативно и квалитативно разликује од радноправног положаја осталих запослених лица. Наиме, норме наведених посебних републичких закона у својој укупности чине један специфични радноправни режим у знатној мери осамостаљен у односу на општи радноправни режим. Зато норме о радноправном положају запослених у органима државне управе (и осталим државним органима и организацијама) спадају у управно право”.

Слично мишљење у коме доминира модел тзв. подељеног радног односа који потенцира раздвајање општег радног односа и раднослужбеничког односа, сагледавајући правни простор Републике Српске, заступа Мирјана Рађеновић, сматрајући да сва питања радноправног статуса државних службеника нису регулисана нормама које припадају само једној грани права, па се о службеничком праву може говорити само као подграни неке друге гране права. Пошто је већина питања у вези с радно-службеничким односима утврђена управноправним прописима, „то

³⁵ Брајић, Влајко, *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 2001. године, стр. 47- 48.

³⁶ Бачанин, Невенка, *Однос управног и радног права у нашем правном систему у условима транзиције*, у Зборнику радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу (приредио Радоје Брковић), Крагујевац, 2003, стр. 48.

подразумијева да правне норме које се односе на специфичан правни положај носилаца управне дјелатности чине посебан подсистем норми који припада систему норми управног права (и то оном низу норми које се тичу унутрашњег устројства органа државне управе као главних вршилаца управног рада) [...] у исто вријеме, норме тог подсистема с једне стране су инкорпориране у управно право као грану права, а са друге стране, везују се и преплићу са важећим прописима радноправне гране.”³⁷

На основу анализе мишљења наведених аутора, треба нагласити да се раднослужбенички односи између државног службеника и државе као послодавца успостављају у вези с радом органа државне управе. Овлашћења која имају државне структуре (структуре власти) у остварењу јавног интереса се рефлектују на друштвену заједницу као целину, па је неопходно да се дужности и овлашћења државних службеника, али и сва друга радностатусна питања инкорпорирају у нормативноправни контекст који се разликује од контекста у који су смештене норме које регулишу опште радне односе.

1.3. Службенички систем

Службенички систем чине категорије у које се према унапред утврђеним критеријумима службеници разврставају, а које представљају основ за њихово напредовање, награђивање и кретање у служби.³⁸ Правни оквир службеничког система представљају закони и други правни прописи којима се уређује положај службеника.

Циљ функционисања службеничког система јесте да обезбеди максимум ефикасности са становишта органа или организације – јавне службе и праведности са становишта појединца – јавног службеника у њој.

Пошто се положај државних службеника у службеничком систему начелно одређује, нужно је обезбедити висок степен објективности критеријума у њему, независно од појединца у јавној служби на која се одређене индивидуалне одлуке односе. Исто тако, институти и процеси тог система морају бити етички прихватљиви за највећи број запослених и морају их мотивисати за рад, тј. морају бити такви да њихов интерес, како га они осећају у свакодневном функционисању јавне управе, буде усклађен с њиховим обавезама и дужностима.

³⁷ Rađenović, Mirjana, *Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske*, Moderna uprava, br. 1/2008

³⁸ Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1968, str. 213.

Дакле, службенички систем и сви институти који обухватају радноправни положај службеника (систем класификације,³⁹ платни систем и систем напредовања) представља комплексну и обимну материју којом се уређује та врста правног и друштвеног односа. Данас се резликује више облика службеничких система, с више варијетета њихових карактеристика: каријерни (затворени); позициони (отворени, уговорни) и комбиновани (полуотворени) службенички систем.

Државни службеници у каријерним системима се запошљавају на почетку каријере, по завршеној школи и положеним стручним (пријемним) испитима, а каснија промена радног места се заснива на успостављеном механизму напредовања.

Карактеристика каријерних система је, значи, да се виша радна места попуњавају онима који су већ запослени као јавни/државни службеници, преко напредовања, што се остварује првенствено институтима премештаја јавних/државних службеника на друга одговарајућа радна места у истом или другом органу, у складу с потребама органа или службе и интерним конкурсом на коме право учествовања имају само јавни/државни службеници.

У каријерним системима улазак лица из приватног сектора у јавну управу непосредно је ограничен, најчешће на најнижа радна места, и та, нижа радна места, постају полазиште за могуће напредовање.

Предност рада у таквом службеничком систему јесте стабилност запослења и могућност напредовања, што делује стимулативно на државне службенике, а за државну/јавну управу представља гарант квалитета службе и стандарда услуга које се пружају грађанима.

На основу упоредноправе анализе, службенички системи Француске и Немачке се сврставају у групу затворених каријерних система. Радно искуство стечено у приватном сектору не признаје се, што значи да се лице из приватног сектора може запослити само на најнижа радна места у државној служби, уз пробни рад чије трајање зависи од степена запослења.⁴⁰

У класичним отвореним (позиционим) системима, државни службеници се запошљавају на одређено радно место с обзиром на сложеност послова, одговорност за њихово обављање, стручну спремину, радно искуство и друге услове. Циљ је избор најбољег кандидата. Могућности запошљавања радника споља веће су него у каријерном систему, али је напредовање у органу и организацији јавне управе

³⁹ Систем класификације је основа на којој се гради платни систем и систем напредовања.

⁴⁰ Илић, Александра, *Појам, правна природа и субјекти службеничког односа*, Теме, бр. 3/2011.

ограничено и не пружа много могућности за развој каријере, јер се сва радна места, од најнижег до највишег, попуњавају на основу јавног конкурса. То значи да се на више или било које друго радно место може прећи на основу учешћа на јавном конкурс, равноправно са осталим лицима из приватног и јавног сектора.

Категорији отворених службеничких система припада службенички систем Шведске.⁴¹ Свако радно место по објављеном конкурс, доступно је лицима изван система државне управе ако покажу одговарајућу врсту и ниво знања и вештина потребних за обављање послова, а систем награђивања зависи од радног места и укупног радног искуства.

Међутим, потребно је нагласити да потпуно отворени и потпуно затворени каријерни системи у пракси заправо не постоје. Сви јавнослужбенички системи до одређене мере предвиђају могућност напредовања или запошљавања из приватног сектора на основу јавног конкурса. Тако, ако у каријерном систему не би било могуће попунити слободна радна места премештајем или спровођењем интерног конкурса, она се обично попуњавају спровођењем јавног конкурса, на коме могу учествовати сва лица која испуњавају услове, без обзира на то да ли раде у управним органима, организацијама или јавним службама или долазе из других области, нпр. из приватног сектора. То је карактеристика полуотвореног (комбинованог) система, у коме је правило да се најнижа радна места попуњавају спровођењем јавног конкурса (запошљавање приправника), а затим запослени у процесу развоја каријере службеника, институтима напредовања и премештаја службеника постепено заузимају виша радна места. Пријем на виша радна места лица из приватног сектора је изузетак и ограничен је на експерте из одређених области којима управа не располаже.

Службенички системи у Србији и Хрватској, у овој фази развоја припадају категорији полуотворених службеничких каријерних система, док у Словенији, откад је успостављена као посебна држава, службенички систем има одлике каријерног система, уз постојање већег броја елемената отвореног позиционог система.

Систем службеничких односа обухвата, дакле, правне институте који га ближе опредељују и одређују његову суштину: класификациони систем у коме свака класа обухвата сва радна места са истим или сличним радним дужностима, односно класификација службеника у којој свака класа обухвата службенике са истим или сличним личним својствима; платни систем заснован на платним групама и платним

⁴¹ *Ibid.*

разредима који се везују за радно место одређене класе; систем оцењивања који се реализује периодичним оцењивањем рада државних службеника и њиховог индивидуалног доприноса раду државног органа, а представља основ за награђивање и систем напредовања – који се примењује тако што се државни службеник премешта у вишу класу (групу или платни разред).

Службенички системи савремених држава разликују се међусобно због разлика у њиховом друштвено-економском уређењу, систему државне управе и кругу органа који се убрајају у државну управу, као и због разлика у схватањима карактера рада у органима државне управе, па положај државних службеника и врста односа зависе пре свега од позитивног законодавног система одређене државе. На подручју европског управног простора, Европска унија преко својих тела ради на уједначавању службеничких система, поштујући специфичности и управну традицију држава чланица.

2. Историјски развој службеничких односа

Државна управа у савременом смислу речи, јавља се у Европи почетком XVIII века као организован систем управљања с професионалним државним службеницима, али се у европским државама зачеци управне организације јављају знатно раније.

Правна регулатива службеничких односа зависила је од степена развоја државе и од значаја који је сама држава придавала тим односима. Почетне норме о правном статусу државних службеника биле су садржане у различитим правним текстовима, док су јединствене кодификације службеничког права у појединим правним системима појава новијег датума. Код држава истог културног круга, обично се у истом историјском периоду опајају слични процеси, али историјски развој наведених друштава и држава показује низ разлика са упориштем у различитим идеологијама које су утицале на привредни, социјални и политички развитак сваке државе.

У Француској се још у време Луја IX⁴² уводи управа с професионалним чиновницима и редовним опорезивањем, према кодексу обичајног права и закона

⁴² Луј IX Свети, владао је 1226–1270 године, као један од најзначајнијих краљева из династије Капета. Ојачао је краљевску власт, реформисао судство и формирао судску комисију из које ће настати парламент. Учествовао је у VII крсташком рату. Освојио је тврђеву Дамијет, али је претрпео пораз код Мансуре, где је заробљен, а касније ослобођен уз велики откуп. Повео је VIII крсташки рат, али је стигао до Картагине где је умро од куге (извор www.wikipedia.org – децембар 2010).

(*Etablissement de St. Louis*). Почев од друге половине XVI века, краљ Анри IV поставља чиновнике (финансијске интенданте) у департаманима (окрузима). Они имају стално намештење у свакој области, иступају у име краља, врше власт, наређују и координирају, обликујући француску управу.⁴³ Савладавши отпор феудалне властеле и цркве, краљ Луј XIV је изградио јаку централистичку државу⁴⁴. Најјачу подршку у тој борби, краљу су давале бирократија и војска. Сталешко друштво с друштвеном хијерархијом која почива на пореклу и угледу, постепено се претвара у класно друштво, класичну државу која врши своју власт. Стварање централистичке административне државе које се ослања на сталеж стручњака у одређеним врстама послова значјаним за државу⁴⁵ је било уперено против система држава у држави (партикуларизма који тежи да замени државу). У време Луја XV, упркос његовим слобостима и његовој неодлучности, ради ефикасна влада која брине о општем добру и коју „више не паралишу парламентарна Фронда и латентна буна привилегованих.“⁴⁶ Краљ је настојао да обезбеди Француској јединствен законодавни систем и у том циљу је стално реформисао законе (*Code Luis, ordonnances sur la réformation de la justice civile et criminelle*), али су јавне функције и положај лица која су те функције вршили и даље били регулисани обичајима и судском праксом.

Мада држава с дугом управном традицијом, Француска је тек у септембру 1941. године донела први Закон о државним службеницима (*Statut gèneral* – Влада у Вишију), који је због познатих историјских околности стављен ван снаге одмах по окончању рата – *Ordonansom* из 1944.

Нови *Statut gèneral* донет 1946, мењан је 1959. и 1986. године. Закон из 1986. има четири дела: први је општи, а остала три се односе на посебне категорије службеника, (централна власт – службеници државе, локална власт и болнице). *Statut gèneral* је општи пропис. Поред њега постоје и друга правна правила која се односе на поједина питања службеника, посебно у одређеним државним телима и службама (служба у

⁴³ Šonu, Pjer, *Civilizacija klasične Evrope*, Izdavački zavod Jugoslavija, Beograd 1977, str. 137.

⁴⁴ По завршетку Тридесетогодишњег рата (1618–1648), избио је грађански рат, познат под називом Фронда. Тај је устанак племства тежио да заштити традиционалне феудалне слободе од све јаче централизације краљевске власти, коју је започео кардинал Ришеље, а наставио Мазарен. Године 1648. је покушано опорезивање чланова парламента у коме су углавном били племићи и високо свештенство. Они су одбили плаћање пореза и наредили да се спале и ранији финансијски едикти кардинала Мазарена. Након кардиналове смрти 1661. Луј XIV је преузео личну контролу над владом. Супериндентант (министар) финансија је постао Никола Фуке, а после њега Колбер. Повећана је ефикасност сакупљања пореза и спроведене бројне административне и фискалне реформе. Главни начини попуњавања државног буџета су били царине, порези на со и порези на земљу (извор www.wikipedia.org – Луј XIV – децембар 2010).

⁴⁵ Šonu, Pjer, *navedeno delo*, str. 50.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 158.

војсци, статус судија). Тим прописима се могу дерогирати поједине одредбе општег прописа за посебне категорије државних службеника или за одређене службе.⁴⁷

Јавна управа у Немачкој развијала се у оквирима просвећеног апсолутизма Хоенцолерна као „краљева служба”.⁴⁸ Државну управу нису водили политичари, већ чиновници – стручна лица из грађанске и војне службе. Ако се представници грађанске и војне службе нису слагали око решења одређеног питања, обично би се уважавало мишљење ових других. Сматрало се да војска боље осећа државну целину јер је позвана да је брани од спољног непријатеља него грађанска администрација, која је сувише заузета посебним потребама појединих грана државне управе. Војна и грађанска звања су добијана од владара, према принципима порекла и стручне спреме. Многа виша звања су била привилегија аристократије и високе буржоазије. Највиши правни акт Пруске у XVIII веку је Опште земаљско право (1794. године), који је садржао део о правима и дужностима државних службеника, док је Закон о статусу државних службеника из 1873. године, једна од првих кодификација службеничког права. Примарна начела у систему државне управе су била: начело службе и начело дужности.⁴⁹ Служба је сматрана за част за коју се дугује послушност и верност, као и дужност бриге о благостању народа, која зависи од државне власти.

Године 1953. је извршена целокупна кодификација службеничког права (*Bundesbeamtengesetz*). Данас је на снази савезни Оквирни закон за обједињавање службеничког права из 1981. године (*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts*), али и свака држава чланица заједнице има свој закон о правном статусу државних службеника. Закон о државној служби од 31. марта 1999. године утврђује статус савезних државних службеника, али је у основи установљен принцип

⁴⁷ Бренан, Ги, *Административно право Француске* (Gay Braibant: Le fonctionnement des services publics), ЈП Службени лист Београд и ЦИД Подгорица 2002. године, стр. 105.

⁴⁸ Владарска кућа Хоенцолерн (*Hohenzollern*) немачка је династија електора, краљева и царева Пруске, Немачке и Румуније. Породица Хоенцолерн се уздиже од XI века у замку Бург Хоенцолерн у области града Хечингена у Швабији. Кућа се поделила на две гране, оне у католичкој Швабији и оне у протестантској Франконији. Швапска грана владала је простором око Хечингена. Франконијска грана била је релативно успешнија. Гране франконијске линије попеле су се на трон Бранденбурга 1415. и трон Пруске 1525. године. Унија ове две франконијске линије 1618. довела је до стварања Краљевства Пруске 1701. и даље до уједињења Немачке и стварања Немачког царства 1871. године. Породица је абдицирала са немачког трона 1918. године (извор: www.wikipedia.org – март 2011).

⁴⁹ Чл. 163. Вајмарског устава из 1919. године: „Сваки Немац има, без штете по своју личну слободу, моралну дужност да своје духовне и телесне снаге употреби онако како то захтева добробит заједнице” (наведено према: Деспотовић – *Право на рад*, докторска расправа (дисертација) брањена на Правном факултету Универзитета у Београду 1955. године, стр. 55).

У немачкој правној литератури се често истиче да се однос државе према чиновнику, како се очитује у јавноправном службеном односу, може развити само по односу надређености и подређености – према: Krbek, Ivo, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1948, str. 21.

јединствености статуса државних службеника, било да раде за савезну државу, било за државе у саставу (покрајине) или за локалну власт. Категорије запослених чине државни службеници, за које важи каријерни систем и који углавном заузимају радна места у традиционалној администрацији (управљање, полиција), а затим као посебне категорије: намештеници и радници. За ове потоње важи систем заснован на радним местима и уговори регулисани приватним радним правом, али им њихов статус у државној управи пружа *de facto* исту сигурност као државним службеницима. Посматрано у односу на укупан број запослених у јавном сектору, државни службеници чине мањину у поређењу са осталим запосленима због схватања да је службеник државе само онај запослени у јавној служби који у име државе врши одређену власт.⁵⁰

У Шведској, јавна служба, односно положај запослених у државним органима, здравству, просвети и социјалним службама делом је регулисан уставним одредбама и додатно појединачним инструкцијама министара и краљевских уреда.⁵¹

У развоју управе у јужнословенским земљама, нпр. у средњовековној Хрватској, увођење професионалних државних службеника регулисано је политичким и правним реформама Марије Терезије. Тако је 1767.године успостављено Краљевско веће као врховно управно тело за краљевине Хрватску, Далмацију и Славонију. Малобројан и прилагођен потребама времена, државни апарат је био састављен од професионалног чиновништва. У истом духу се наставило и реформама Франца Јозефа I, после 1850. године, односно Хрватско-Угарске нагодбе из 1868, када је оформљена Замалска влада у Загребу, на чијем је челу био бан. Уже територијалне јединице (жупаније, поджупаније, котари и градови) имале су потпуно професионално чиновништво.⁵²

После успостављања самосталности у Хрватској је донет Закон о саставу државне управе (1993), а следеће године – Закон о државним службеницима и намештеницима и платама носитеља правосудних дужности.⁵³ Новим Законом о државним службеницима,⁵⁴ као и у закону истог назива Републике Србије, уређен је радноправни однос државних службеника и државе као послодавца.

⁵⁰ Администрација и државна управа у 27 држава чланица ЕУ – 27 профила земаља (Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf – март 2013.

⁵¹ Chapman B., *The Profession of Government*, стр. 133

⁵² Krbek, Ivo, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1948, стр. 58.

⁵³ „Narodne novine RH”, br. 74/94.

⁵⁴ „Narodne novine RH”, br. 92/05, 49/12 – преčišćen tekst.

Словенија је у оквиру Аустроугарске монархије имала другачији управни и политички положај од суседне Хрватске. Управљање земљом је било директно подређено властима у Бечу,⁵⁵ због чега није било могуће обављати државне послове (вршити власт) са сопственим управним апаратом и чиновништвом.

У савременој држави Словенији на снази је Закон о јавним службеницима.⁵⁶ То је системски закон који уређује заједничка начела и друга заједничка питања система јавних службеника. Закон се односи на запослене у јавном сектору који према одредбама закона чине: државни органи и управе локалне самоуправе; јавне агенције, јавни заводи и јавни привредни заводи; друга лица јавнога права која се посредно финансирају из државног буџета или буџета локалне управе.

Службенички систем је у Републици Српској уређен је Законом о државним службеницима. Тај закон је донет 2008. године, а касније допуњаван.⁵⁷ Послови основне делатности управе су, према одредбама тог закона, нормативно-правни и управни послови, праћење стања државне управе, развојни и инспекцијски послови. Законом је уређен радноправни статус државних службеника у органима управе; права и дужности и радна места државних службеника; запошљавање и попуњавање радних места; оцењивање и напредовање државних службеника, њихово стручно оспособљавање и усавршавање; стручни испит; положај приправника и волонтера у републичким органима управе; дисциплинска и материјална одговорност; престанак радног односа; заштита права из радног односа; кадровски план; вођење централне евиденције и друга права из радног односа, као и положај и надлежност Одбора државне управе за жалбе.

На европском континенту је, дакле, Француска прва, стварајући систем државне управе уз помоћ чиновништва, отпочела оштру и систематску борбу краљевске власти против сила које су крњиле ту власт⁵⁸. И сам појам јавна, односно државна служба настао је крајем XIX века у пракси француског Државног савета, као „активност управе по начелима јавног права” у поступку „којим се задовољавају потребе од општег интереса.”⁵⁹

⁵⁵ Хрватска је, за разлику од Словеније, уживала одређен степен аутономије. То се, поред формирања посебних управних тела, огледало у титули монарха, која је гласила: цар Аустријских земаља [...] краљ Хрватске, Славоније и Далмације, гроф Штајерски, Корушки и Цељски...

⁵⁶ Закон о јавних uslužbencih – „Uradni list Republike Slovenije”, broj 56/02 [...] 32/06 – služ. prečišćen tekst zakona.

⁵⁷ „Службени гласник Републике Српске”, бр. 118/08 и 117/11.

⁵⁸ Krbek, Ivo, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1948, str. 18.

⁵⁹ Жезе, Г. /Jese, G/, *Le fonctionnement des services publics*, Paris 1926.godine, str. 36.

Србија је у протеклом периоду прошла неколико преврата и промена устава, смену династија, облика владавине, убиства четири владара и премијера. Увећала је своју територију после балканских ратова, променила државни оквир уласком у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца и у Краљевину Југославију, постала део федерације Демократске Федеративне Југовлавије, Федеративне Народне Републике Југославије, Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србија и Црна Гора, доживела ратну голготу и распад државе.

Од краја Другог светског рата, комунисти су на остацима једног несталог света изградили своје специфичне партијско-државне структуре и институције. Дисконтинуитет који је тада настао илуструје и постепени нестанак института службеничких радних односа и службеничког права, да би се поново појавили и развијали од почетка деведесетих година прошлог столећа, док се период у коме се сада налазимо, може означити једно од најдинамичнијих раздобља у историји Србије од почетка XIX века због потребе да се брзо измене постојеће институције, изграде нове и овлада њима да би се сустигли народи Европе, који су за те подухвате имали на располагању векове.

2.1. Службенички односи у периоду од почетка XIX до почетка XX века

Период после успеха у I и II устанку, представља период оснивања и изградње институција важних за младу српску државу.⁶⁰

У периоду 1804 - 1813. године, Србија је задржала управно-територијалну организацију која је већ постојала у Београдском пашалуку. Органи власти су: Влада (Правитељствујушчи совјет), Велики земаљски суд (Врховни суд); Београдски магистрат (суд). Војводе као обласни господари који су се истакли на самом почетку устанка, имали су неограничену управну и војну власт на својој територији.⁶¹ До 1811. године, јачањем централне власти с Карађорђем на челу, ослабио је утицај обласних

⁶⁰ Владари Србије у наведеном периоду су: Карађорђе Петровић (1804–1813); Милош Обреновић (1815–1839 и 1859–1860); Милан Обреновић II (1839); Михаило Обреновић III (1839–1842 и 1860–1868); Александар Карађорђевић (1842–1858); Милан Обреновић IV (1868–1878); Александар I Обреновић (1878–1903).

⁶¹ Гавриловић, Андра *Знаменити Срби XIX века (I књига)*, Београд-Загреб, Српска штампарија 1904.године.

господара. Реформом из 1811, власт је централизована, а велике војводе су постале чланови владе која је као посебне ресоре имала војни ресор и ресор унутрашњих послова. Такође, именоване су војводе команданти градова (утврђених места) и војводе на кнежинама, који су, поред осталих управних послова, били задужени за прикупљање пореза. Све су војводе од 1809, а посебно од 1811. године, добијале војводске дипломе у којима је био назначен опсег њихове власти, села која припадају њиховим кнежинама, коме одговарају и сл.

Државна управа је централистички уређена. Били су јој потребни чиновници да попуни административни апарат који се успоставља.⁶² Пошто број образованих школованих људи није био довољан, чиновничку службу у неким случајевима преузимају сами земљопоседници. Чиновници тако и даље задржавају земљу, трговину, али и чиновнички приход. Положај чиновника није био уређен законом, већ је као приватно-правни однос зависио од воље кнеза који их је указом постављао и разрешавао и коме су одговарали за рад.

„Под Милошем се нико није отимао да буде чиновник, јер чиновничке плате нису биле ни велике ни одређене, служба и напредовање нису били заштићени никаквим обичајима или прописима, а ни чиновничка глава није била сигурна на раменима”,⁶³ после дисциплинског прекршаја.⁶⁴

Ипак, у Србији се постепено организују стални органи власти одлуком кнеза или наредбом Турака. Према Хатишерифу из 1830. године, кнез Милош је постао наследни владар Србије. Народна скупштина коју сазива и распушта кнез састаје се о Ђурђевдану и расправља само о порезима.

У току своје владавине, кнез Милош је прву владу образовао указом из 1834. године. Чинила су је четири министарства (попечитељства: спољних дела, унутрашњих дела, правде и финансија и просвете). Дужност председника владе вршио је попечитељ (министар) иностраних дела, који је у исто време био на челу Кнежевске канцеларије. Он је замењивао кнеза када би кнез био спречен.

⁶² Године 1815. у Србији су била 24 чиновника, 1830. било их је 169; 1837. године – 546; 1839. године било их је 850 – Љушић Р., *Кнежевина Србија 1830–1839*, Београд 1985.године, стр. 243.

⁶³ Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933.године, стр. 44.

⁶⁴ Након што је видео физичко кажњавање Ђорђа Протића, писара Народног суда 1826. године, кнежев секретар Димитрије Давидовић је, потресен тим призором, поднео оставку и тражио пасош за Русију. Ту оставку, прву познату писмену оставку у српској политичкој историји, кнез није прихватио. Давидовић је на крају попустио и наставио је службу у Кнежевој канцеларији. Вероватно под утицајем тог случаја, кнез Милош је престао с физичким кажњавањем својих чиновника: www.istorijskabiblioteka.com/art:dimitrije-davidovic – јануар 2012).

Питање устава Србије који би бар делимично ограничио кнежеву власт актуелизовало се крајем 1830. године, када је цар Никола I изјавио српским депутатима да је „дошло време да кнез Милош изда народу државни статут”.⁶⁵ То је наишло на одушевљен пријем у Србији, али није било одговарајућих услова, пре свега образованих правника и политичке воље да се замашна замисао спроведе у дело. Ипак, посао је окончан, па је Велика народна скупштина одржана на претпразништво Сретења 14. фебруара 1835. у Крагујевцу.⁶⁶ Сретењски устав се састоји од 14 глава и 142 члана. Прокламована је троделна подела власти, али она није доследно спроведена. Законодавну иницијативу имали су кнез и министри, а законодавну власт кнез и Савет. Кнежева личност била је неприкосновена. Највишу власт у Србији, поред кнеза, чинио је Државни савет, који је према одредбама Закона о државном Савету из 1835. успостављен да доноси законе с кнезом и има судску функцију. Глава XII тог устава регулише права чиновника (чл. 132–139). У члану 137. предвиђене су пензије чиновника који због старости и болести више не могу да обављају своје послове тако да на име пензије добијају половину своје чиновничке плате за 15 година активне службе добијају, а целу плату за 25 година службе. Чланом 138. чиновницима је забрањено да врше друге послове,⁶⁷ а приликом именовања у службу, чиновници су обавезни да положе заклетву.⁶⁸

Одлуком Народне скупштине из 1835. године, чиновници су, поред других категорија грађана, били ослобођени плаћања пореза.⁶⁹

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ „Доношење Сретењског устава изазвало је жестоке негативне реакције великих сила. Осудиле су га све три велике силе заинтересоване за Србију — Турска, Русија и Аустрија, а Сипријен Робер га је окарактерисао као *француски расад у турској шуми*. Под међународним притиском Устав је већ почетком марта привремено, а 11. априла 1835. коначно укинут.” – *Ibid.*

⁶⁷ Чл. 128. гласи: „Никако чиновник не сме водити трговине, ни радити заната сам и под својим именом” – www.digital.nb.rs/dokument/RA-ustav-1835 - јануар 2012).

То питање је и даље било актуелно пошто одредба није поштована, па се о њему изјашњавала скупштина: „Чиновници не смеју трговати, ко то ради да се службе лиши.” – Закључење Петровске скупштине 1848. године (тачка 4) – *Зборник закона и уредаба и уредбених указа у Књажевству српском II*, Архив Србије, Београд, Књига 4, стр. 177.

⁶⁸ Члан 139. гласи: „Заклињем се светом, једносуштом и неразлучном Тројицом да ћу Устав Књажевства Србије тачно наблюдавати, да ћу законе и уредбе претпостављених ми власти тачно, совесно и на предписано време извршавати, да ћу бити покоран Кнезу и покоран Државном Совјету. Тако ми Бог помогао.” *Ibid.*

⁶⁹ Ослобођени од плаћања пореза су: свештеници, народни службеници, лица неспособна за рад, затим они који су имали књажево „ослободително писмо”, очеви који су имали два ожењена сина у кући и они „којима нема још година дана како су се оженили”, наведено према Петровић, Мита, *Финансије и установе обновљене Србије – од доласка Срба на Балкан до 1842. године (с једним погледом на ранији историјски развој финансијског уређења у Србији)*, Министарство финансија, Београд 1901. године, стр. 167.

Турски устав⁷⁰ и Закон о Савету 1838–1839. године одређују да кнез има извршну власт (преко министара) и да дели законодавну власт са Саветом, који контролише рад министара и администрације. Министарства су у саставу Савета, а министри се именују из редова саветника.

С конституисањем Турског устава из 1838. године чиновништво је постало повлашћен друштвени слој. Борба за примену политичке концепције уставобранитеља је, поред осталог, борба да се створи противтежа кнежевој апсолутној власти стварањем чиновништва као „једног вишег реда у држави, реда одликаних људи и госпoде”.⁷¹

Недостатак кадра и потреба да се брзим променама надоканаде векови државног дисконтинуитета, условила се да се већ од 1839. године започело с праксом слања државних стипендиста на школовање у иностранство, и то најпре у градове средње Европе: Беч и Праг, а касније у Париз, Берлин и Лондон. Исте године први пут су успостављене сталне плате чиновника. Списак за плате је садржао име постављеног чиновника, плату одређену у годишњем износу, у неким случајевима посебан додатак на плату (за заслуге).⁷²

„Народни службеници” као назив за службенике државе измењен је у „државни службеници” или „чиновници”. Тренд повлашћивања положаја чиновништва се наставио под кнезом Александром Карађорђевићем. Чиновник постаје стално и цењено занимање, а једном добијено постављење, односно унапређење може се изгубити само судским путем. Због тога је било све мање дисциплине у редовима чиновника, што примећују и представници највиших власти. После једне инспекције у унутрашњости, министар Алекса Симић⁷³ се жали како „чиновници раде од беде, као ’да су дошли на кулук’ а ’за аванцирањем и платом грамзе сви као гусенице’.”⁷⁴

⁷⁰ Устав Књажевства Србије – Султански хатишериф, око половине Шевала (децембар 1838), садржи Устав дарован од Његовог величанства житељима Његове Провинције Србије везиру Јусуф Мухлиз-паши и књазу народа Серпског Милошу Обреновићу.

⁷¹ Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933. године, стр. 47.

⁷² Указ кнеза Милоша од 20. септембра 1839. године одређивао је да: „Сваки чиновник примаће од дана свог поставленија одређену овдје у списку његовом звању плату.”

У списку плата за Попечитељство финансија, код радног места „общте касе књиговодител” одређена је годишња плата од 600 талира. Пошто није било лица постављеног на те послове, додата је напомена: „Овај кад се нађе такав да је темељно изучио књиговодство, онда да ову плату ужива, док се такав не нађе, да се иста не даје, но мање” – *Ibid.*, стр. 551. и 552.

⁷³ Алекса Симић (Бољевци, 18. март 1800 – Београд, 17. фебруар 1872) био је познати политичар и један од значајнијих уставобранитеља. У Србију је дошао из Срема 1819. године. Запослио се као писар у канцеларији кнеза Милоша Обреновића. Министар финансија постао је 1835. године, а министар иностраних послова Кнежевине Србије 1843. године – www.sr.wikipedia.org – фебруар 2012.

⁷⁴ Наведено према Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933. године, стр. 56.

Године 1842. су донете: Уредба о постављању чиновника и њиховим дужностима, у којој им је прецизиран положај, и Уредба о задржавању плате задужених чиновника,⁷⁵ а 31. октобра 1849. године Уредба о дијурни чиновника и о накнади њихових подвозних и селидбених трошкова.⁷⁶ Одредбама наведених аката и решењима, односно расписима Министарства финансија, уређују се посебна питања од значаја за чиновнике, а односе се на право на плату и додатне приходе чиновника када обављају послове за државу „изван места своје дужности”.⁷⁷

Кнез Михаило је у многим сегментима управе владао апсолутистички, а важећи Турски устав је промењен низом закона без сагласности Порте, што је требало да укаже на фактичку самосталност Србије на унутрашњем плану.

Уставним законима кнеза Михаила из 1861. и 1862. године утврђено је да је кнез носилац извршне и законодавне власти. Саветници су сведени на ранг осталих чиновника. Министри више не морају бити из реда саветника. Успоставља се Скупштина, али само са саветодавном функцијом, која се неће бирати општим правом гласа него ограничено о земаљским поседима; кнез може сам да именује трећину њених чланова. Скупштина се састаје сваке треће године ради изјашњавања о промени устава, територијалним променама и променама у пореском систему.

Законом о чиновницима грађанског реда и постављању чиновника у пензију, који је донет 24. марта 1861. године, а допуњен 1864. године, промењена је концепција положаја и улоге чиновништва. Уведено је правило да се чиновници могу отпустити „у интересу државне службе”, чиме је условљено да чиновници морају служити Влади, не само као њени стручни органи него и као њене верне присталице. Тако се после сваког политичког заокрета у великој мери мењала кадровска поставка државног апарата, јер су многи губили службу или били превремено пензионисани. Истим законом је прадвиђено да чиновник буде отпуштен ако је против њега поднета тужба за накнаду штете и ако је осуђен у кривичном поступку или осуђен на полицијски надзор.⁷⁸

⁷⁵ *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији, од 2. фебруара 1835. до 24. јула 1877. године* Државна штампарија, Београд 1877. године, Зборник 2, стр. 176. и даље.

⁷⁶ *Наведено дело*, стр. 55.

⁷⁷ „Плата да се издаје концем сваког месеца, а сваки месец да се рачуна 30 дана” – решење од 10. септембра 1845. године (3–90); „Дупла плата се даје чиновнику који се дуже време изван места своје дужности по државном послу бави” – решење од 18. децембра 1849. године (5–89), али да се не даје чиновницима који „иду два сата изван Београда, ништа у име дијурне, подвоза или друге накнаде”, решење од 7. фебруара 1852. године (6–84); „Плата потпуна да се даје свим чиновницима пред Божић и Ускрс” – решење од 19. јануара 1851. године (6–56), *Ibid.*

⁷⁸ *Зборник закона и уредаба и уредбених указа у Књажевству српском II*, Архив Србије, Београд 1841. године, Књига 51, стр. 38.

Намеснички устав из 1869. године⁷⁹ и Закон о Државном савету из 1869–1870. године и даље прокламују аутократски облик владавине. Кнез је носилац извршне и законодавне власти, а Савет је сведен на саветодавно судско тело, са задатком да решава спорове које су изазвали министарски укази. Министре поставља и разрешава кнез. Скупштина се бира на три године, а састаје се сваке године. Има ограничено буџетско право.

Државној служби је посвећена Глава VI Намесничког устава (чл. 90-107). Наведеним одредбама предвиђена је оговорност чиновника,⁸⁰ обавеза полагања заклетве и утврђено је да ће за регулисање њихових права и обавеза бити донет посебан закон. У циљу извршења те одредбе, донет је 28. децембра 1879. године Закон о чиновницима грађанског реда. Одредбе тог закона су углавном сагласне ранијим одредбама, са изменама у делу накнада путних и селидбених трошкова чиновника.

Број чиновника и њихова радна способност нису могли адекватно да одговоре растућим потребама државе која је у то време покушавала да се по организацији државног апарата приближи Европи. Документи из тог раздоблја указују на повећан обим послова насупрот недовољном броју службеника,⁸¹ али и на неуредност и непоштовање правила канцеларијског пословања, несређеност архива, спорост и немар у раду администрације,⁸² дискутабилан ниво писмености многих представника власти⁸³ и дубок ниво оријенталног менталитета који се споро мењао.⁸⁴

⁷⁹ Устав Књажевства Србије, проглашен на Петровдан на Великој народној скуштини, одржаној у Крагујевцу о Духовима 1869. године – www.digital.nb.rs/dokument/RA-ustav-1869 - мај 2012.

⁸⁰ Члан 105. Намесничког устава гласи: „Сваки чиновник одговара за своја званична дела.”

⁸¹ У писму министру унутрашњих дела, управитељ Београда, дана 25. јуна 1878. године (Број: 9623), са ознаком – хитно, наводи: „Са ово персонала што га Управа има, поред највеће заузетости и енергије потписаног управитеља да послови на време и уредно буду израђени, апсолутно је немогућа ствар, пошто радна снага Управе насупрам количине послова стоји у обрнутој сразмери.” – Булајић, Владимир и др., *Живети у Београду 1868–1878 (документа управе Града Београда, Књига 4)*, Историјски архив Београда 2006. године, стр. 59.

⁸² *Ibid*, стр. 60–64.

⁸³ У Кондуит листи Живојина М. Блазнавца, који је 1873. године указом постављен за „управитеља вароши Београда”, у рубрици „Где је и какве науке слушао” наведено је: „Основне школе у Рудничком и Крагујевачком округу”, *Ibid.*, стр. 68.

⁸⁴ Проблеме у раду администрације, нажалост, могуће је пратити искључиво до почетка двадесетог века. За ранији период нема много сачуваних докумената. Први извори који говоре о томе указују на спорост у отправљању послова, али и на неумешност у раду. Један од узрока неефикасности налазио се и у менталитету српског службеника, који је, изгледа, сматрао да из његовог успињања у хијерархији проистиче и неписано право да део својих обавеза пребаци на млађе колеге. Тако се, преливањем обавеза с врха административне пирамиде ка дну, дошло до правно неодрживе ситуације да практиканти, као најмлађи и најнеискуснији у раду, добијају гомилу послова, па и оне за које нису оспособљени нити су надлежни. Управник Београда је на то, наравно, службено реаговао, али велико је питање шта је његов допис могао да промени у увреженим схватањима, поготово с обзиром на то да је стизао у руке управо оних који су имали више позиције и очигледан интерес да практиканти за тај допис никада и не сазнају – www.istorijskabiblioteka.com/art: *Ход у месту: пола века ломова и дисконтинуитета* – јуни 2012.

У Уставу за Краљевину Србију из 1888. године,⁸⁵ Део XII (чл. 183-189) посвећен је државној служби. У њему је истакнуто да сви држављани Србије имају једнако право на пријем у државну службу под условима утврђеним законом, утврђена је одговорност чиновника и њихова обавеза да положе заклетву, као и да се донесе посебан закон којим треба утврдити звања државне службе, плате и пензије.

У последњој четвртини XIX века појављују се прве жене у државној служби у оним струкама које су традиционално спадале у женске делатности. Тиме је карактеристика администрације Србије као ексклузивно мушког клуба, почела да нестаје. Право на рад, најпре су стекле учитељице (с мањим примањима од мушкараца истог звања). Нису могле да постану указни државни чиновници,⁸⁶ што им је ускраћивало сталност запослења и право на пензију, али су као и други државни службеници морале да поштују државни распоред о месту службовања и да прихвате премештај. Ако би се удале за припадника друге професије осим учитељске, губиле би запослење.⁸⁷ Међутим, и поред ограничења и лошијег радноправног статуса, већ 1900. године међу државним службеницима једну петину чиниле су жене: укупно њих 2.124 су радиле послове бабица, телеграфисткиња, учитељица.⁸⁸

У Уставу Краљевине Србије из 1901. године,⁸⁹ нема посебних одредаба посвећених државној служби. Поједине одредбе које регулишу друге правне установе односе се на чиновнике: да их указом поставља краљ (члан 14. став 1), да чиновници не могу бити посланици у Скупштини (члан 68. став 1 ал. б) и члан 73) и др.

Године 1902, у настојању да пред државом убудуће не стоје само као појединци, основано је прво струковно удружење чиновника као Удружење писара општинских судова Краљевине Србије.

У Уставу за Краљевину Србију из 1903. године,⁹⁰ Део XII је посвећен државној служби (чл. 182-188). Основна одредба да сви српски грађани имају једнака права на сва звања у свим струкама државне службе „ако само испуне оне услове које закони

⁸⁵ Устав Краљевине Србије, проглашен 22. децембра 1888. године на Великој народној скуштини, одржаној у Београду – www.digital.nb.rs/dokument/RA-ustav-1888 – јуни 2012.

⁸⁶ Указни чиновник је могао бити само онај чиновник који је одслужио војни рок. На руководећа радна места су постављани само указни чиновници (на радно место управника царинарнице/шефа пореске управе могао је бити постављен само чиновник који је у рангу указног чиновника провео најмање пет година).

⁸⁷ Стојановић, Д., *Жене у смислу разумевања нашег народа: случај жена стручњака у Србији 1903–1912. године*, у *Србија у модернизационим процесима XX века*, 2 – Положај жене као мерило модернизације, Београд 1998. године, стр. 240.

⁸⁸ Љубинка Трговчевић, *Жене као део елите у Србији у XIX веку*, стр 262, www.cpi.hr – мај 2012.

⁸⁹ Устав је проглашен 1901. године, www.digital.nb.rs/dokument/RA-ustav-1901 – јуни 2012.

⁹⁰ Устав је проглашен 5. јуна 1903. године; обнародован у Српским новинама, *Зборник LVIII*, 552.

ишту”, допуњена је одредбама које одређују да ће се при постављању и унапређивању чиновника, као критеријуми узимати: одлично владање, способност и стручна спрема, док ће звања државне службе, плате и пензије за чиновнике бити утврђени законом. Такође је наведено да чиновници при ступању у државну службу полажу заклетву „да ће краљу бити верни и послушни и да ће се савесно придржавати Устава и закона”.

2.2. Службена одела, униформе и ознаке

Доношењем Наполеоновог грађанског законика, ударени су темељи државном уређењу у коме су цивилне службе добиле важно место. Униформа се у друштву поистовећивала с местом и улогом државних јавних функција. У Србији се појављивање и изглед службеног одела јавља као последица сусрета новог европског модела државе и српског културно-историјског наслеђа које се увелико ослањало на турски концепт државе.

Тридесетих година XIX века, за владавине кнеза Милоша Обреновића, приступило се униформисању целокупног државног апарата. Тада су, како војни, тако и цивилни службеници добијали униформе, чинове и звања, чиме се исказује тенденција милитаризације унутрашње управе. Први пропис о униформама чиновника датира из 1838. године.⁹¹ Тим прописом кнез Милош хтео је да одвајање од турске власти нагласи и посебном одећом.

Како чиновништво постаје водећа друштвена снага у Србији⁹² и како су се одредбама о радноправном положају чиновници издигли изнад других друштвених слојева, требало је службеном одећом потврдити континуитет државне организације коју чиновници представљају, али и разликом у униформи приказати њено разграновање, односно разликовање службе и ранга. Чиновник је постао државни орган, па се на њега рефлектовао део државног ауторитета и достојанства државне власти, посебно када је добио титуле и униформе. Титуле су хијерархијски наниже биле: „превасходителство”, „вискородије”, „високо благородије”, „благородије” итд.

Униформе су се по изгледу и боји разликовале по чиновничкој специјалности. Биле су прилично неудобне због мундира с крутим високим крагнама. „Та униформа

⁹¹ Чиновничке знаке нечиновнична лица да не носе (2. јун 1838. године) – *Зборник закона и уредаба и уредбених указа у Књажевству српском II*, Архив Србије, Београд 1841. године, Књига 14, стр. 86.

⁹² Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд 1933. године, стр. 44–72.

није увек згодна за ову нову чиновничку господу, чији су још очеви били сељаци. Неки се саветници 'љуто зноје и уздишу у тесним високим јакама, с везаним вратовима'; [...] а кад имају да пишу, они засучу рукаве. Али, ма колико их стешњавала и мучила, униформа им повећава углед; својим европским кројем она их уздиже изнад сељачке масе, својим војним ознакама, она и најобичнијем бирократи, који иначе проводи дан са гушчијим пером у руци, даје марци[[j]алан изглед."⁹³

Пропис о униформама чиновника из 1850. године, донет је у новој друштвеној клими насталој после 1848, с повећаним преласком Срба из Војводине и повратком одређеног броја државних питомаца који су се школовали на страни.

Према Правилу ношења униформе из 1850. године, „сви чиновници и званичници Правитељствени прописану униформу морају носити на дане великих верских празника, при полагању заклетве за добијено звање, при изласку пред кнеза или пријему код претпостављених, јављању на дужност после дужег одсуства [...] као и у сваком оном случају када се за то од претпостављених власти изда наредба”. По повратку на власт 1859. године, кнез Милош је, међутим, предузео мере којима су укинута звучне чиновничке титуле и наложио Савету да сачини пројекат о упрошћавању чиновничких униформи.⁹⁴

Пракса пуне униформности припадника јавних служби напуштена је у другој половини 19. века и замењена униформисањем само оних припадника државних органа и служби које су у непосредном контакту са становништвом или чија униформа има заштитну улогу при обављању службе.⁹⁵ Свест да униформа значи прибављање „већег угледа у народу” постојала је и код представника власти, па је у предлогу за спровођење Закона о шумама, комисија Министарства народне привреде предложила да се шумарском особљу „одреде униформе по угледу на униформе полицијских и пореских чиновника на чију се униформу народ већ навикао и држи да је само онај чиновник и власт у овој земљи, који носи униформу и уз њу сабљу и само такве чиновнике народ и решпектује”.⁹⁶

Конечан изглед униформе државних службеника утврђен је 1896. године Уредбом о службеном оделу полицијских службеника, по угледу на коју је за дужи

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ „Да се убудуће униформа чиновника како грађанска, тако и воена, на простиј и ефтиниј начин сведе.” Наведно према: Јовановић, С., *Друга влада кнеза Милоша и Михаила*, Београд 1933.године, стр. 40–41.

⁹⁵ Шурдић, Борислав, *Уводна реч у Службено одело у Србији у 19. и 20. веку*, Историјски музеј Србије, Галерија САНУ, Београд 2001.године, стр. 7 и 8.

⁹⁶ *Закон о шумама, Зборник закона и уредаба за 1897. годину*, Министарство народне привреде (МНП), ШФ, Рно-226/902Књига 52, Београд, 1897.године, стр. 275.

период одређена јединствена форма одела низа државних служби: порезника (1898), цариника (1899), финансијских службеника (1899), железничара (1900) и шумара (1900).

После Првог светског рата задржане су униформе код државних службеника које углавном имају протоколарни значај (Министарство иностраних послова, Министарски савет, Државни савет, Канцеларија Краљевог двора) или традиционални значај (Министарство вера, Министарство саобраћаја).⁹⁷

2.3. Службенички односи у периоду од почетка XX века до краја Другог светског рата

У раздобљу које покрива друга половина XIX и почетак XX века, политички преврати и интензитет политичких страсти блокирао је свеобухватнији рад на модернизацији земље, односно државне управе. Све те буре паралисале су земљу, иако је управо тих година она почињала да се мења и интензивно европеизује. После преврата 1903. године,⁹⁸ Србија је и поред ограничења на спољнополитичком плану,⁹⁹ ушла у мирније политичке воде. Развој институција, у основи постепен, колебљив и спор, ипак је показао упорност у настојању да се досегну узорци које су пружале уређеније европске државе.

Материјални положај државе утицао је на материјални положај државних службеника. Разлика у висини плате међу чиновницима с различитим звањем и положајем у хијерархији понекад је била знатна. Годишња плата практиканта била је дупло мања од плате писара друге класе, а чак четири пута мања од плате истражног судије. Не чуди, зато, што су службеници који су располагали благајном давали својим колегама „аконтацију” плате, и што је то била врло раширена и жилава пракса. У ствари, било је то бескаматно и противправно задуживање на рачун државне благајне,

⁹⁷ Статистички годишњак Краљевине Југославије за 1929. годину, Државна штампарија Краљевине Југославије, Београд, 1932. године, Књига I, стр. 483.

⁹⁸ Владар Србије у наведеном периоду је Петар I Карађорђевић Ослободилац (1903–1921).

⁹⁹ Од 1903. до 1906. године Србија се због краљеубиства налазила под санкцијама најпре већине великих сила, а касније само Велике Британије. Од 1906. до 1911. године трајао је царински рат који је Аустроугарска водила против Србије.

те је почетком двадесетог века и сам министар унутрашњих дела морао да реагује и најстроже забрани такво понашање – иако оно ни раније није било допуштено.¹⁰⁰

Уједињење нове државе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца проглашено је у Београду 1. децембра 1918. године. Становништво некадашње Краљевине Србије нашло се у новом државном оквиру, за који ће се показати да није ништа мирнији ни стабилнији од претходног. У новој, уједињеној држави,¹⁰¹ посао администрације се умножавао, а број чиновника и њихова радна способност, као и раније, нису били у стању да прате тај темпо.¹⁰² Финансијски проблеми су се наставили.¹⁰³ Начин да се смање трошкови администрације тражен је у смањењу броја запослених и балансирању висине плата у односу на одобрени буџет државе. Ипак, својим бројем и концентрацијом образованих појединаца, чиновници остају најмоћнији друштвени слој у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и потоњој Краљевини Југославији.

Видовдански Устав из 1921. године,¹⁰⁴ у Одељку VIII. Управна власт (чл. 103–108) одређује Државни савет¹⁰⁵ као највиши државни орган у области управе и врховни управни суд. Такође, одређује да државни службеници представљају органе државне

¹⁰⁰ Божовић, Бранислав: *Београд између два светска рата - Управа града Београда 1918–1941*, Београд 1995. године; Кисић, Милица, *Библиографија београдске штампе: 1835–1991*, Београд 1991. године; Перуничкић, Бранко, *Управа вароши Београда 1820–1912*, Београд 1970. године; Шкерковић, Никола, *Србија 1862–1898*, Београд 1952. године – www.istorijskabiblioteka.com/art и www.arhiv-beograda.org – јуни 2012.

¹⁰¹ Владари Србије у наведеном периоду су: Александар I Карађорђевић Ујединитељ (1921–1934); Петар II Карађорђевић (1934–1945).

¹⁰² Понекад се покушавало да се премештањем чиновника на друго радно место или реорганизацијом појединих сектора појача радни ефекат, али и принављање и одлив службеника кретао се у једном те истом социјалном кругу образованијих људи. Због тога уопште није било лако казнити једног немарног или нерадног чиновника отказом, јер се притом кажњавало и цело одељење у којем је радио, на које је, док не стигне необучена принова, падао и његов део посла, ма колико мали био. А послови су и иначе отправљани на рубу функционалности и с недостижним кашњењем. Нажалост, за двадесете и тридесете године грађа о повећању обима посла скоро и не постоји, осим једног документа којим управник Београда наређује старешинама квартова и комесарима да сваке суботе у пет сати по подне имају присуствовати седницама на којима ће шефови одељења подносити извештаје и припремати се за рад током наредне седмице. И опет се прека потреба завођења дисциплине и реда испољава у претећој реченици упућеној средњем и горњем слоју службеника: „Недолазак на ове седнице без мог одобрења сматрају као дисциплинску кривицу и за то одговорног чиновника казнити”. Колико су претње ублажавале проблем из грађе није могуће сазнати, али прилив школованих људи у престоницу с разних страна увећане државе могао је деловати и на ублажавање проблема насталих сталним порастом послова. www.istorijskabiblioteka.com/art – јуни 2012.

¹⁰³ Неповољно финансијско стање службеника понекад је ублажавано тиме што су им давале друге повластице, као што је право на бесплатну возњу трамвајем особља Техничког одељења Управе Београда (Грађевинска секција Управе Београда). Тај управни орган је имао задатак да надгледа и одобрава грађевинске и урбанистичке захвате у граду. Грађевинска секција је запошљавала квалификоване службенике, међу којима се, између два рата, опажају и женска имена. www.arhiv-beograda.org – јуни 2012.

¹⁰⁴ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године – www.digital.nb.rs/dokument/RA-ustav-1921 – мај 2012.

¹⁰⁵ Најмање две трећине државних саветника (чланова Државног савета) морали су имати диплому о свршеном правном факултету.

целине и да су дужни да раде у општем интересу, а да ће употребљавање власти и положаја државних службеника у партијске сврхе, као и утицање старешина на државне службенике у томе циљу бити кажњено. Одредбама тог устава предвиђена је и заштита државног службеника, као и то да чиновник коме буде законом обезбеђена сталност не може бити против своје воље отпуштен без пресуде редовног кривичног или дисциплинског суда.

Пошто је одредбама Устава предвиђено да ће се посебним законом утврдити начин именовања чиновника, звања државне службе, права и дужности, плате и пензије државних чиновника по свима струкама, донет је 1923. године Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.¹⁰⁶ Тај закон је донет да би се у новој држави чиновничко питање јединствено уредило и разрешио хаос у правним нормама којима је регулисан радноправни положај државних службеника који је настао пошто су уједињене области које су раније територијално припадале Краљевини Србији, Краљевини Црној Гори, Аустроугарској и Отоманском царству, односно правним системима тих држава.

Пре доношења закона спроведена је процедура предлагања и опсежних јавних расправа у стручним, политичким и законодавним телима.

У Београду је 17. октобра 1922. године, одржана 82. седница Законодавног одбора Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и скоро у целини посвећена разматрању извештаја Пододбора за проучавање предлога Закона о чиновницима и предлозима појединаца или удружења и савеза државних службеника на предложени текст закона.¹⁰⁷

¹⁰⁶ „Службене новине”, број 199/23, од 1. септембра 1923. године – Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда – *Збирка закона протумачених судском и административном праксом*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1923. године.

¹⁰⁷ Стенографске белешке са 82. седница Законодавног одбора Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца одржана у Београду 17.10.1922.г.

Председавао Потпредседник Јован Магов-Чевећ. Секретар др Павле Чубровић.

Потпредседник Јован Маговчевић: Отварам 82 седницу Законодавног Одбора, изволите чути записник прошлог састанка. [...]

Молим г. секретара да прочита молбе и предлоге.

Секретар др Павле Чубровић: Одбору су стигле ове молбе:

1. Др Милан Кресер, помоћник директора Државне Статистике моли, да се академци, државни чиновници, не оцењују и да се изједначе са припадностима професора Универзитета;
2. Заједница умировљеника за Хрватску, Славонију и Медумурје подноси предлоге за допуне предлога закона о чиновницима;
3. Грунтовничари из Нове Градишке моле да се грунтовничари што боље осигурају новим законом о чиновницима;
4. Удружење државних пензионера из Београда моли, да се законом о чиновницима ревидирају пензије бив. државних чиновника према новим платама;

Закон у свом коначном облику, у укупно 252. члана, обрађује обимну материју. Даје дефиницију државног службеника грађанског реда, утврђује доступност државне службе и начин ступања у службу, поделу службеника и службе, оцењивање, државни стручни испит, припадности активних државних службеника, кретање у служби, престанак службе, пензије, одговораност службеника за повреду службене дужности; забрањује државном службенику да поред редовне врши другу, споредну службу осим по одобрењу надлежног министра, као и да заузима било какав положај који би му сметао у вршењу његових сталних дужности. Према одредбама тог закона, државни

-
5. Задруга јавних Чиновника Хрватске и Славоније моли, да се чиновницима урачуна време проведено у активној војној служби у године за пензију;
 6. Земаљско друштво опћинских чиновника из Загреба моли, да се признаду године службе садашњим државним чиновницима бив. опћинским чиновницима;
 7. Жене државних чиновника и жене чиновници подносе резолуцију за брзо доношење закона о чиновницима и побољшање материјалног стања чиновника;
 8. Удружење инжењера и архитекта из Београда подноси своје мишљење о предлогу закона о чиновницима грађанског реда;
 9. Финансиска прокуратура у Љубљани подноси предлог за груписање својих чиновника на поједине положаје;
 10. Председник Банског Стола у Загребу подноси предлог за допуну чл. 28. предлоге закона о чиновницима;
 11. Заједница хрватских судца у Загребу подноси предлог за допуну чл. 28. предлога закона о чиновницима;
 12. Савез помоћних чиновника и дневничара за Босну и Херцеговину подноси предлог за допуну чл. 61. предлога закона о чиновницима;
 13. Друштво грађанских чиновника за Босну и Херцеговину моли, да се грађански чиновници праведно категоришу;
 14. Друштва државних писарничких урадника, отицијаната и помоћника у Љубљани достављају предлоге за измену и допуну појединих чланова предлог закона о чиновницима;
 15. Савези чиновника за Словенију, Хрватску и Славонију, Далмацију, Босну и Херцеговину и организација поштанских и телеграфских чиновника моле, за хитно решење чиновничког закона и повећање додатака на скупоћу;
 16. Удружења сертификатиста у Љубљани моле, да се првобитни члан 238. унесе поновоу закон о чиновницима;
 17. Удружења државних чиновника у Сарајеву подносе предлоге за измену и допуну предлога закона о чиновницима;
 18. Савез државних намештеника за Босну и Херцеговину доставља петицију писарничких чиновника - аспираната - за њихово регулисање ранга и плата чиновничким законом;
 19. Удружење високо-школских наставника у Загребу подноси предлог за измену члана 28. предлога закона о чиновницима;
 20. Гјуро Радуловић, из Загреба моли, да се финансиским оцијалима и манипулантима призна у године за пензију све време проведено у нижој државној или опћинској служби;
 21. Вићентије Радовановић, државни окружни економ из Београда, подноси примедбе на предлог закона о чиновницима;
 22. Хрватско Словенско друштво писарничких намештеника у Загребу подносе своје примедбе на предлог закона о чиновницима;
 23. Неуказни службеници из Београда моле, да се ослободе уплата у удовички фонд они неуказни службеници, који су одликовани „албанском споменицом”.
- Потпредседник Ј. Маговчевић: Све ове молбе и предлози упућени су Пододбору за проучавање предлога закона о чиновницима грађанског реда на оцену и даљи рад.
- Одбору су приспели ови извештаји: Пододбори за проучавање предлога закона о чиновницима и о непосредним порезима доставили су записнике седница о своме конституисању. Молим да се то прими к знању. (Прима се к знању)... – Стенографске белешке, Штампарија „Туцовић“ А.Д. „Ослобођења“ Београд (www.sistory.si/publikacije) - .октобар 2012.г.

службеник је оно лице које је примљено у државну службу грађанског реда,¹⁰⁸ с тим да се тај закон не односи на министре и службенике краљевског двора, осим када су у питању пензије.

На приказаној табели је наведен укупан број државних службеника - чиновника свих категорија, званичника, дневничара, служитеља и осталих, према буџету за 1929/30. годину, који укупно износи 134.141.

Табела 1: Број државних службеника, према буџету за 1929/30 годину¹⁰⁹

Назив надлештва	Мин.	Чиновници			Зв.	Дн.	Сл.	Ост.
		I	II	III				
Председништво Мин. савета	1	2	2		1		3	1
Државни савет		49	1			30	1	
Главна контрола		63	51	10	4	64	12	
Канцеларија краљ. двора	1	18	7	10	1		14	
Канцеларија краљ. ордена		1	4	3	5		2	
Министарство правде	1	2 808	532	1 229	1 583	1 601	1 088	1
Мин. војске и морнарице	1	99	178	1035	188	786	170	771
Министарство просвете	1	3 451	33 726	1 403	166	3 487	771	140
Министарство вера	1	367	432	15	20	136	121	256
Мин. унутрашњих послова	1	908	596	1 001	2 641	854	710	3
Мин. народног здравља	1	1 117	185	474	309	2 079	579	4
Министарство финансија	1	662	3 818	1 208	7 393	2 285	872	
Министарство грађевина	1	340	116	223	187	1 260	1 181	
Министарство саобраћаја	1	1 030	2 892	6 346	18 090	1 096	2 573	222
Мин. пољопривреде и вода	1	618	86	56	108	623	65	
Мин. трговине и индустрије	1	563	380	286	69	75	152	
Мин. за социјалну политику	1	68	36	34	81	71	22	
Мин. за аграрну реформу	1	66	55	72	17	87	24	
Мин. шума и рудника	1	532	220	254	1577	189	467	
Мин. иностраних послова	1	228	50	5	29	217	53	
Мин. пошта и телеграфа	1	164	3 970	1 614	3 119	1	2 375	
Укупно:	18	13 154	47 337	13 551	35 588	11 841	11 255	1 397
Укупно државних службеника:							134 141	

¹⁰⁸ Члан 1. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

¹⁰⁹ Статистички годишњак Краљевине Југославије за 1929. годину, Државна штампарија Краљевине Југославије, Београд, 1932. године, Књига I, стр. 482. и 483.

Државни службеници се деле на чиновнике, званичнике и служитеље. Према стручној спреми која се тражи за ступање у поједине струке, чиновници су сврстани у три категорије, од лица с најмање четири разреда средње школе (нижом стручном школом с прописаним завршним испитом, што представља минимум квалификације чиновника), до лица с потпуном факултетском спремом.¹¹⁰ Категорије се деле у групе, и то: I категорија на девет група, II категорија на пет, а III категорија на четири групе. У свим категоријама, групе су приправне, помоћне и главне.¹¹¹ Прве три године од пријема, државна служба је привремена. Сталност се добија по истеку тог рока, краљевим указом, односно на основу решења надлежног министра.¹¹²

Званичници су нижи чиновници с непотпуним образовњем, од најмање два разреда гимназије, а служитељи имају завршену основну школу (потпуну од четири разреда или мање).

Принадлежности активних државних службеника¹¹³ су обухватале: плату која се састојала од основне и положајне плате, станарину (редовна и увећана) и додатак на децу. Основна плата чиновника се одређује према категоријама службе, а свака категорија има десет степени. Закон је садржао и одредбу да се редовне принадлежности државних службеника допуњују се додацима на скупоћу ако се покажу недовољним за живот.

Напредовање државних службеника такође је било уређено. Државни службеник се задржава три године на сваком степену основне плате, а по окончању тог рока, стални државни службеник аутоматски добија плату првог вишег степена. Пошто се број службених положаја установљава финансијским законом (мимо тог броја нико не може бити постављен), што значи да не постоји аутоматско напредовање у служби, већ само напредовање у плати.¹¹⁴ Стога се службеник са слабом оценом зауставља у напредовању, а упражњена радна места се попуњавају првенствено премештајем при чему се, поред других критеријума, води рачуна о бољој оцени службеника.

Дисциплинска одговорност¹¹⁵ је нијансирана на дисциплински иступ (повреда дужности која не прелази обим обичне неуредности) и дисциплински преступ (повреда дужности већег обима или поновљена, ако постоји штета или опасност по интересе службе). Дисциплински органи су непосредни старешина или старешина сваког вишег

¹¹⁰ Члан 5. и 6. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

¹¹¹ Члан 9. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

¹¹² Члан 26. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

¹¹³ Члан 28. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

¹¹⁴ Члан 51. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

¹¹⁵ Чл. 159–223. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда.

надлештва за дисциплински иступ, док је за дисциплински преступ надлежан суд. Одредбама 185-195. Закона о Државном савету и управним судовима,¹¹⁶ уређен је дисциплински поступак и усвојен је принцип двостепеног суђења у дисциплинским стварима од стране управних судова и Државног савета као највишег суда.

Пошто је Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда већ био ступио на снагу, краљ Александар је укинуо Видовдански устав, распустио Народну скупштину и увео диктатуру. Тада је забрањен рад свих политичких странака и других организација. Појачани централизам, унитаризам и политичка репресија оправдавани су потребом да се ојача унутрашње јединство и одбрани државна целовитост. Уставом од 6. јануара 1929. године (по коме је настао назив шестојануарска диктатура), између осталог, забрањен је штрајк службеника, односно предвиђено је да ће се државни чиновници и службеници, радници војне администрације, службеници самоуправних тела, који појединачно, у већем броју или укупно престану вршити своју службу у циљу штрајка, казнити затвором од шест месеци до три године.¹¹⁷

Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. октобра 1929. године држава СХС добила је назив Краљевина Југославија. Њена управа је и надаље остала централизована иако је подељена на девет бановина којима управљају банови. У надлежност бана спада и постављање, премештање, унапређивање, пензионисање и отпуштање нижег особља општинских управа на подручју бановине. Бану је нарочито стављено у дужност да „будно пази на рад својих јавних органа у служби, као и њихово понашање изван службе. Све неправилности провериће у споразуму са старешином дотичног надлештва, а према потреби о резултату известити надлежног министра”.¹¹⁸

¹¹⁶ „Службене новине СХС” – додаток, број 111 од 22. маја 1922. године. Тим законом су формиране управни судови у Београду, Загребу, Сарајеву, Цељу, Дубровнику и Скопљу, а Државни савет је имао управну (контролу над радом управне власти) и судску функцију. Органи Државног савета су Општа седница и одељења. Општа седница има координирајућу и униформишућу улогу код расправљања и суђења у административним споровима и решава друге послове ван административног правосуђа. Одредбом члана 23. Уредбе о пословном реду у Државном савету и управним судовима („Службене новине СХС” – додаток, број 196 од 6. новембра 1922. године) одређено је да увек једно одељење разматра и доноси решења у дисциплинским кривицама.

¹¹⁷ Matković, H, *Obilježja šestosiječanjske diktature u usporedbi s diktaturama u Italiji i Njemačkoj*, Spomenica Filipa Potrebice, Zagreb 2004.godine, str. 337–346.

¹¹⁸ Zvonar, Ivica: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Odsjek za povijesne znanosti, Zagreb. Аутор из рукописне оставштине свештеника, универзитетског професора богословије и политичара др Франа Барца, која се чува у Надбискупском архиву у Ђакову, доноси кратки коментар и препис документа *Temelji jugoslavenske države*, Časopis za suvremenu povijest, br. 3/2010, str. 749–777; www.histiriografija.hr – април 2011.

Донети Устав Краљевине Југославије из 1931. године¹¹⁹ не садржи посебне одредбе о чиновницима. Међутим, постојала су мишљења да је Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда из 1923. Године, с правног и са социјално-економског гледишта мало кога задовољио, а посебно да није решио економску страну чиновничког проблема. Да би се побољшао материјални положај државних службеника у појединим ресорима управе, донети су посебни закони, којима су чиновницима дати посебни додаци на службу. Тим законским одредбама нису, међутим, били обухваћени сви државни службеници, што је остављало назадовољену потребу да се њихове припадности систематски уреде и да се уклоне друге мањкавости чиновничког закона. То је учињено Законом о чиновницима, донетим 1931. године,¹²⁰ који је „у сваком погледу дотеранији, а са гледишта легислативне архитектонике далеко искаче над законом од 31. јула 1923”.¹²¹

Државни службеник (чиновник) је дужан да пре него што отпочне вршити службу положи заклетву „да се покорава законима, да дужност врши савесно, марљиво и непристрасно, имајући на уму једино опште јавне интересе и избегавајући све оно што би било на штету поверене му службе”.¹²² Такође, дужан је да чува службену тајну, без обзира на то да ли је у активној служби или није, а „у службеном саобраћају дужан је да буде предусретљив и учтив”.

Чиновничким звањима је поред постојећих додата нова категорија: чиновнички приправник. Рок приправне службе је одређен на најмање три године у једној струци, а после навршене две године може се приступити полагању државног стручног испита.¹²³ Најважније реформе које доноси тај закон односе се на припадности државних службеника, њихово напредовање у служби, на личне и породичне пензије, као и кажњавање за повреду службене дужности. У новом закону припадности су сведене на један систем, који искључује сваку нејасноћу у тумачењу норми. Припадности активних државних службеника грађанског реда су: плата, положајни додатак, лични и породични додатак на скупоћу. Чиновничке плате, разврстане у 10 група (I и IV група имају по два степена) дате су у месечном износу. Распон основне плате између I и X групе је 1 : 8,5 (475 динара – 4.000 динара) и касније се повећава због положајног додатка и разлике у додатку за скупоћу. Право на периодне повишице се стиче после

¹¹⁹ „Службене новине”, број: 200, од 3. септембра 1931. године.

¹²⁰ „Службене новине”, број: 73-XXII, од 1. априла 1931. године.

¹²¹ Kavalieri, Celzije, *Tumač Zakona o činovnicima, sa naročitim osvrtom na Zakon o državnom saobraćajnom osoblju*, Tisak Zaklade Tiskare Narodnih novina, Zagreb 1931. godine.

¹²² § 69. Закона о чиновницима.

¹²³ § 12–17. Закона о чиновницима.

три године ефективне службе, а губи због слабе оцене. Плате званичника су сврстане у три положајне групе, а служитеља у две.¹²⁴

Оцењивање државних службеника сваке године врше комисије за оцену, које по рангу могу бити подручне и врховне. Врховне комисије оцењују чиновнике у врховним надлештвима и у другом степену одлучују по жалбама на оцене подручних комисија. Оцењивање се врши на основу „старешинског извештаја” према следећим критеријумима: стручна способност, владање у служби и ван ње, марљивост и поузданост, врсте послова које службеник обавља и при томе показани успех.¹²⁵

Табела 2: Број државних службеника на државном буџету¹²⁶

Година	Мин.	Службеници грађанског реда											
	Бан.	Чиновници по групама							Званичници			Служитељи	
		I	II ¹	II ²	III ¹	III ²	IV ¹	IV ²	I	II	III	I	II
1932/33	22	30	314	160	381	946	1 097	1 330	5 397	19 567	7 865	1 894	6 658
1933/34	27	20	313	156	356	717	1 226	1 480	8 103	12 442	14 439	2 136	8 939
1934/35	23	19	318	149	414	638	1 456	1 619	5 491	24 059	5 331	2 213	8 633
1935/36	23	19	320	151	425	649	1 477	1 651	5 501	24 064	5 331	2 214	8 634
1936/37	27	14	328	145	400	680	2 149	1 739	6 280	24 144	5 041	2 709	7 931
1937/38	27	13	347	135	455	844	2 500	2 143	6 702	24 380	5 179	3 179	7 347
1938/39	28	12	356	142	483	928	2 913	2 208	7 374	24 242	5 348	3 697	7 222

Број државних службеника грађанског реда између два рата је варирао, с трендом повећања од 1932/33 до 1938/39 године. Из наведених података је евидентно да се број државних службеника који је 1932/33 године износио укупно 45.661 повећао до 1938/39 године на 54.953.¹²⁷

¹²⁴ § 21, 22. и 52. Закона о чиновницима.

¹²⁵ § 31–35. Закона о чиновницима.

¹²⁶ Табела с наведеним подацима је преузета из Статистичког годишњака Краљевине Југославије за 1937. годину (Књига VIII), Државна штампарија, Београд 1938. године.

¹²⁷ И поред настојања да се изврши упоредна анализа, приказано бројно стање није могуће упоредити с бројем државних службеника у данашњој Србији зато што није могуће установити заједничке критеријуме који би представљали полазну основу. Наиме, ради се о државама различите величине, са различитим бројем становника, привредним и друштвеним уређењем, задацима које врши државна

Кретање у служби је строго одређено стручном спремом, тако да су службеници с факултетским образовањем распоређени од VIII положајне групе навише; с потпуном средњом школом од IX до V групе; с непотпуном средњом школом од X до VII положајне групе. Законом се такође одређује број службених места и приправника и утврђује да се чиновник и чиновнички приправник могу поставити само на упражњено радно место, а напредовање државних службеника је условљено упражњењем места у вишој положајној групи.¹²⁸

Премештај државног службеника је могућ по потреби службе, на молбу државног службеника или кад два службеника замене места.¹²⁹ Службеник се ставља на располагање ако му се укине службено место, звања које има или надлештво, а у року од годину дана има сва права активног чиновника свог дотадашњег звања и положаја. Одредбом § 101. дато је дискреционо право министру, односно бану да пензионише службеника ако утврди да је он „неспособан или неподобан за службу”.

Такође, важна је нова институција чиновничког пензионог фонда, коју су диктирали фискални интереси државе. Прописи о породичним пензијама много боље и хуманије решавају то питање него што је то у дотадашњем закону. Средствима фонда рукује Хипотекарна банка, а контролише је Министарство финансија.

2.4. Службенички односи у периоду од краја Другог светског рата до доношења Закона о државним службеницима 2005. године

У законодавству Југославије од краја Другог светског рата, као и у праву већине социјалистичких држава, радни односи службеника и других лица запослених у државним органима били су предмет службеничког права. Појам „државног службеника” одређивао се првенствено функционално и по месту рада. Стога су се одредбе Закона о државним службеницима из 1946. године¹³⁰ односиле на све државне службенике који су на раду у народним скупштинама и њиховим президијумима, министарствима и другим управним органима, главним извршним одборима, народним одборима и њиховим органима, јавним тужилаштвима, судовима, државним

управа. Такође је опсег делатности у којима су запослени сматрани државним службеницима био много шири него данас, тако да је обухватао запослене у јавним службама (здравство, просвета) и у јавним предузећима (државна железница, речно бродарство итд.).

¹²⁸ § 46–49. Закона о чиновницима.

¹²⁹ § 99. Закона о чиновницима.

¹³⁰ „Службени лист ФНРЈ”, бр. 2/46, 44/48, 4/49 и 11/50.

установама, као и у руководству и административно-стручном апарату државних предузећа.¹³¹

Закон о државним службеницима из 1946. године се примењивао за све државне службенике на савезном, републичком и локалном нивоу. Према одредбама тог закона, државни службеници су административни и стручни сарадници државних органа који се налазе у саставу државног апарата, установа и предузећа и који се налазе под руководством представничких органа државне власти. Сваки службеник је у радноправном погледу службеник државног органа у којем непосредно ради и који у конкретном облику оличава и представља државу. Да би правилно остваривали надлежности органа у којима раде, службеници имају одређени круг овлашћења.

Закон о државним службеницима из 1946. године и прописи донети на основу одредаба тог закона примењивали су се на лекаре, ветеринаре и фармацеуте који су, због чињенице да је ратом опустошена земља имала мало медицинског особља, били обавезни да одређено време раде у државној служби. Та лица су за време обавезне државне службе примала припадности као и остали државни службеници и имала права и дужности државних службеника. Сагласно изложеном, тај закон о државним службеницима се није примењивао на чланове представничких органа државне власти (народни одборници свих народних одбора и народни посланици – заступници народних скупштина; на чланове органа непосредно одговорних представничким органима; на војна лица на служби у Југословенској армији (за та лица су важиле одредбе Закона о служби у Југословенској армији); на припаднике народне милиције (за та лица су важиле одредбе Закона о народној милицији), као и на остала лица у служби државе која су повремено, вољно или принудно, с наградом или без награде обављала послове у служби државе (судије-поротници, чланови комисија које улазе у састав народних одбора).

До 1952. године Закон о државним службеницима из 1946. године се примењивао на службенике привредних предузећа социјалистичког сектора – државе, а од јануара 1953. године, после уставних промена, из делокруга тог закона искључени су службеници у привредним организацијама, установама у области просвете, науке, културе, здравља, социјалног осигурања и других социјалних служби за које важи уставни принцип да њима више не може да управља орган државне администрације, него одређени орган друштвеног управљања.

¹³¹ Члан 10. Закона о државним службеницима.

За одређивање радноправног положаја државног службеника, према одредбама закона, важни елементи су били да службу врши добровољно; да службу врши као своје редовно занимање (сталност у обављању службе); да је за њега рад у државној служби не само дужност него и част (у држави где су пресуде гласиле на губљење грађанске части); да за свој рад сноси пуну личну одговорност (члан 7). До 1952. године постојао је јединствен систем разврставања државних службеника. Није прављена разлика без обзира на то да ли је службеник у служби привредног предузећа или државног органа, односно установе: јединство службеничког система било у складу са административним управљањем у привреди.

После 1952. године, увођењем новог привредног система и радничког самоуправљања за одређивање личног статуса запосленог од одлучујеће је важности место рада: тј. врста организационе јединице у којој ради и врста службе коју врши.¹³² За службеника у државном органу и установи више не важи исти систем као за службенике у привреди јер се ови други све више изједначавају с радницима у привреди. Самоуправљање у привредним предузећима неминовно доводи до друкчијег личног статуса, плата и награђивања радника и службеника у привреди.

Доношењем Закона о радним односима, 1957. године,¹³³ направљен је још један корак ка уједначавању положаја запослених, тако што је одређено да опште одредбе о радним односима, садржане у првом делу Закона о радним односима важе и за јавне службенике ако самим Законом о јавним службеницима¹³⁴ није друкчије одређено.

Одредбе Закона о радним односима из 1957. односиле су се на јавне службенике - лица запослена у државним органима; у установама у области просвете, науке и културе; у здравственим установама; у заводима за социјално осигурање и установама за социјалну заштиту и у другим установама које се оснивају ради вршења јавне службе, односно послова од општег друштвеног интереса.¹³⁵ Опште одредбе тог закона су заједничке за све јавне службенике, па су важиле и за службенике привредних комора, стручних привредних удружења, задружних савеза, банака, штедионица и других организација сличног карактера.

¹³² Ради поређења видети општи Закон о самоуправљању радних људу у органима управе („Службени лист СФРЈ”, број 46/64); Закон о савезној управи („Службени лист СФРЈ”, број 7/65) и Закон о органима управе у СРС („Службени гласник СРС”, број 16/65).

¹³³ „Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/57, 2/58, 6/58 и 9/58.

¹³⁴ „Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/57, 3/58, 44/58, 1/59, 52/59, 27/60, 53/60, 52/61 и 31/62.

¹³⁵ Члан 3. став 1. Закона о јавним службеницима.

Закон о радним односима из 1957. примењивао се на савезном, републичком и локалном нивоу, тако да су народне републике у материји службеничког статуса могле доносити само допунске, подзаконске акте ради његовог извршења.

По доношењу Устава СФРЈ 1974. године, у законодавним актима губи се појам „јавни службеник”. У тежњи да положај запослених у државној управи и јавним службама буде што сличнији положају запослених у осталим друштвеним делатностима, односно областима рада, на основима самоуправљања, конституише се појам „радник у органима управе”. Права, дужности и одговорности радника остварују се у радним заједницама органа управе, односно јавних служби.¹³⁶ Установљене су две посебне категорије радника у органима управе под називима „руководећи радници” и „радници с посебним овлашћењима и одговорностима” и утврђени су, у глобалу, њихов положај и улога. Појам функционера се задржава само за лица која руководе органима управе и за њихове заменике.

Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе¹³⁷ било је прописано да радници у радној заједници органа управе осварују своја самоуправна права, дужности и одговорности сагласно самоуправном општем акту радне заједнице, са изузетком утврђених случајева у којима природа делатности органа управе дозвољава да се поједина питања уређују на други начин (самоуправним споразумом).¹³⁸ Тај закон је као категорије службеника разликовао функционере, руководеће раднике, раднике с посебним овлашћењима и одговорностима и раднике у органима управе.

Закон о државној управи¹³⁹ на јединственим основама уређује положај и остваривање права и дужности, као и одговорности радника у радним заједницама органа управе.¹⁴⁰ Решења утврђена у том закону углавном су следила решења утврђена у Закону о основама система државне управе, који је служио као јединствена основа за уређивање појма, положаја и одговорности службеника у органима управе.

Закон о радним односима у државним органима¹⁴¹ поново је у правни систем Србије увео режим службеничког радног односа. Садржи одредбе карактеристичне за

¹³⁶ Члан 30. Устава.

¹³⁷ „Службени лист СФРЈ”, бр. 23/78, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 74/90 и 35/91.

¹³⁸ Члан 16. Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе.

¹³⁹ „Службени гласник РС”, бр. 9/78, 18/80, 7/82, 46/84, 6/85, 44/86, 41/87, 16/88, 18/89, 44/89, пречишћен текст – 52/89.

¹⁴⁰ Чл. 137–199. Закона о државној управи.

¹⁴¹ „Службени гласник РС”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02 и 49/05.

државне службенике у упоредном праву, али и неке одредбе својствене општем режиму радних односа и на различит начин уређује радноправни положај запослених у државним органима у односу на радноправни статус осталих запослених.

Тај закон се односи на запослене у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, јавном правобранилаштву, органима за прекршаје и у службама Народне скупштине, председника Републике, Владе и Уставног суда који се примају у радни однос одлуком функционера који руководе тим органима и службама, одређена права председника Републике и одређена права, обавезе и одговорности лица која бира Народна скупштина (изабрана лица) и лица која поставља Влада, односно други надлежни орган (постављена лица).¹⁴²

У уводном делу тог закона садржане су одредбе о начелима деловања запослених (поштовање Устава и закона, савесност, непристрасност, политичка неутралност),¹⁴³ условима за пријем у радни однос, приправницима, распоређивању запослених, премештају у оквиру истог државног органа ако потребе државног органа захтевају, преузимању у други државни орган или упућивању, односно привременом распоређивању на радно место ван седишта државног органа или у покрајински, градски или општински орган управе. Законом о правима и дужностима запослених и постављених лица, утврђено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених и постављених, односно изабраних лица, одлучује функционер који руководи државним органом, а да је запослени дужан да извршава налоге функционера који руководи државним органом, односно непосредног руководиоца ако су они у границама закона, да чува службену тајну у обављању послова, као и да својим укупним понашањем чува углед органа у коме ради.¹⁴⁴

У низу решења, Закон о радним односима у државним органима вратио се класичним институтима службеничког права, а систем службеничких односа примењен у њему обухвата сегменте: класификационог и платног система, као и система оцењивања и система напредовања.

Основна подела радних места је извршена на звања и занимања. Звања нису сврстана у групе, већ су таксативно наведена, а занимања у принципу одговарају радним местима намештеника. Звања у оквиру високе школске спреме су виши саветник, саветник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни

¹⁴² Члан 1. Закона о радним односима у државним органима.

¹⁴³ Члан 4. Закона о радним односима у државним органима.

¹⁴⁴ Чл. 22–26. Закона о радним односима у државним органима.

сарадник. Звања у оквиру више стручне спреме су виши сарадник и сарадник. Звања у оквиру средње стручне спреме су виши референт и референт.

Према одредбама тог закона, звања изражавају стручна својства запосленог и његову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености. Међутим, тај закон није успоставио однос између звања запосленог и послова његовог радног места због чега су се на свим радним местима могла стицати сва звања унутар степена стручне спреме која је услов за рад на радном месту.

Напредовање запослених, односно губитак звања у директној је вези са оцењивањем, које се обавља једном годишње,¹⁴⁵ а за свој рад запослени у државном органу и постављена лица одговарају материјално и дисциплински.

Плату, као основно право из радног односа, регулисао је Закон о платама у државним органима и јавним службама.¹⁴⁶ По том закону, плата запослених у државним органима и јавним службама састоји се из следећих компоненти: основице за обрачун плате, коефицијента с којим се множи основица (основна плата), додатака на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом. Коефицијент који одређује руководиоца државног органа, односно лице или тело одређено посебним прописом, одражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Додаци на основну плату, припадају запосленом за време које је провео у радном односу – минули рад, за прековремени рад, за рад на дан државног и верског празника, за рад ноћу ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента.

Заштита права запослених и постављаних лица (лица која поставља Влада или други надлежни орган) регулисана је на идентичан начин.

Запослени има право да уложи приговор против сваког решења или другог акта којим је овлашћени орган одлучио о његовим правима и обавезама ако није задовољан таквом одлуком. Приговор подноси функционеру који руководи радом органа, у року од осам дана од дана када је примио решење и приговор одлаже извршење решења. Међутим, пошто о приговору одлучује исти орган који је донео првостепено решење, таква законска одредба значи одступање од правила деволутивног дејства приговора. Спор, као врста екстерне заштите, може се покренути против решења руководиоца органа или ако руководиоца органа, као другостепени орган, не одлучи у законом остављеном року од 15 дана. Тужба се подноси суду опште надлежности. Пошто

¹⁴⁵ Чл. 33–36. Закона о радним односима у државним органима.

¹⁴⁶ „Службени гласник Р.Србије”, бр. 34/01 и 62/06.

чињеница покретања спора нема аутоматски суспензивно дејство на донети акт, у спору се може користити правни институт „предлог за одређивање привремене мере” ради одлагања извршења донетог акта.

У функцији заштите права запослених је такође и функција надзора над спровођењем, односно применом закона који регулишу радноправни статус запослених, а коју по овлашћењу управног надзора врше инспектори министарства надлежног за послове управе, преко управне инспекције.

Део други

РАЗВОЈ СЛУЖБЕНИЧКИХ ОДНОСА У ДОМАЋЕМ И МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

1. Правно нормирање службеничких односа

У државној управи данас, људски ресурси су значајнији него икад, а правно регулисање статуса лица која обављају одређене послове у име државе мора одговарати степену њиховог значаја, важности улоге коју имају и карактеру овлашћења с којима располажу. Из тога произлази схватање да је радни однос у државним органима специфичан у односу на друге врсте радних односа, а специфичности појединих радноправних института за запослене у државним органима, нужне су и садржане су у законима који уређују радноправни статус запослених, изабраних и постављених лица у државним органима.

Статусна питања запослених у државним органима регулисана су у упоредном праву на сличан начин, тако што постоје општи закони који одређују природу рада запослених у државним органима. „Нормативни обухват” службеничких односа¹⁴⁷ најшири је у тим законима и они се сматрају основним законом за уређење службеничких односа. Стицање својства државног службеника подразумева низ обавеза које проистичу из карактера службеничког односа: обавеза савесног обављања послова, обавеза извршавања налога, обавеза чувања службене тајне, ограничавање или забрана могућности обављања појединих послова изван послова које државни службеник професионално обавља за потребе државног органа (државе).

У складу с дужностима, државни службеник има права која ужива као појединац: право на плату, накнаде, пензију, право на употребу правних средстава против одлука донетих у погледу његовог правног статуса или у дисциплинском поступку - заштиту унутар органа државне управе, право на судску заштиту - заштиту независног органа изван система управе, сва грађанска права чије испуњење није у супротности с правилима службе (у одређеним замљама је забрањено државним службеницима чланство у органима и телима политичких партија); колективна права (право на синдикално удруживање и право на штрајк).

¹⁴⁷ Vlatković, Milan (2009): Službeničko pravo, Besjeda, Banja Luka, str. 91.

Да би се боље искористили постојећи капацитети и рационално распоредили државни службеници, већина службеничких система предвиђа могућност премештаја државних службеника услед службених потреба, док се престанак својства државног службеника (престанак службе) утврђује искључиво законом.

Контрола обављања послова у државној служби и контрола одлучивања о службеничком статусу обавља се унутар органа управе (административна контрола), кроз овлашћење дато надређеним службеницима у одређеним државним органима или посебним телима, а спољна контрола је политичка (парламент), судска контрола или контрола јавног мњења.

Општи службенички систем у Србији углавном преузима правне установе из земаља с дужом службеничком традицијом, или правилније речено – из земаља с непрекинутом службеничком традицијом, мада је и Србија сама до Другог светског рата имала службенички систем са свим одликама и правним институтима развијеног службеничког система.

Општи службенички систем Србије карактерише следеће: за државне службенике послодавац је држава, а права и дужност послодавца у име Републике Србије врши руководиоца државног органа; службенички систем је успостављен као режим радних односа који се разликује од режима утврђеног Законом о раду, а права и дужности државних службеника уређени су Законом о државним службеницима, који представља основни закон за уређење службеничких односа.

Радноправни положај запослених у органима државне управе уређен је Законом о државним службеницима,¹⁴⁸ који је донет 17. септембра 2005. године, а ступио на снагу 1. јула 2006. године. Веома дуг *vacatio legis* требало је да омогући припрему подзаконских аката, са циљем да и она ступе на снагу у време почетка примене Закона.

Закон о државним службеницима по својој природи је посебан закон (*lex specialis*). На права и дужности из радног односа, који тим законом и прописима заснованим на њему нису посебно уређени, на државне службенике примењују се општи прописи о раду (као *lex generalis*). Исто важи и за намештенике, мада је код њих обим примене посебног закона (Закона о државним службеницима) ужи: на права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду, осим у погледу оних права и дужности које су уређене Законом о државним службеницима или другим законом.

¹⁴⁸ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09.

С обзиром на то да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима (судови, тужилаштво, унутрашњи послови, порезнички послови итд.) могу због природе послова које обављају уредити и друкчије него што су уређена Законом о државним службеницима, произлази да може постојати ужи, „посебнији” закон и од тог посебног закона.

Закон о државним службеницима не примењује се на радне односе у аутономним покрајинама и локалној самоуправи, па ни по принципу сходне примене. У тим радним срединама, до доношења посебног закона, наставља се примена Закона о радним односима у државним органима.¹⁴⁹

Уводним одредбама Закона о државним службеницима одређен је појам државних службеника и намештеника из кога произилази њихова специфичност у односу на општи појам запосленог у Закону о раду,¹⁵⁰ и према коме је државни службеник – лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих, правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова, а намештеник – лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.¹⁵¹

Законом о државним службеницима установљена је могућност да поред општег режима службеничких односа буду успостављени и посебни режими службеничких односа – посебне „службеничке прагматике”¹⁵² у одређеним областима државне управе: војска, полиција, спољни послови, убирање пореза, доприноса и других јавних прихода, безбедносно-информативни послови, извршење кривичних санкција. Тај принцип је установљен његовим чланом 1. став 2, у коме се каже да се права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу уредити посебним законом ако то

¹⁴⁹ Министрство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу сачинило је неколико верзија Нацрта закона о локалним службеницима и предложило их Влади 2011. и 2012. године, до децембра 2013. године тај закон није донет.

¹⁵⁰ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 – Послодавац у смислу овог закона (члан 5) јесте домаће, односно страно правно или физичко лице које запошљава (радно ангажује) једно или више лица, а запослени је физичко лице у радном односу код послодавца.

¹⁵¹ Члан 2. Закона о државним службеницима.

¹⁵² Тако, на пример, разликујемо службеничко право, као скуп правних прописа који уређују односе службеника (службеничке односе) у вршењу службе, од службеничке прагматике, која је појам из области службеничког права, а односи се на скуп правних прописа (закона, уредаба, правилника) којима се уређује положај службеника и запослених у одређеној појединачној служби: Видети више у: Влатковић, М, Р. Брковић и Б. Урдаревић, Службеничко право, Београд, 2013.

произлази из природе њихових послова, а допуњен је у његовом члану 32. став 2, који одређује да се одредбе закона о подели радних места не примењују на полицијске, царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедносним и обавештајним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција. Ово правно схватање је даље је разрађено доношењем посебних закона.

Из наведеног и произилази двострука правна природа Закона о државним службеницима: посебан пропис (*lex specialis*) у односу на Закон о раду, који се као матични закон и даље примењује на институте који нису регулисни Законом о државним службеницима, а с друге стране има својство општег прописа (*lex generalis*), када су у питању посебни закони у области службеничких односа.

Закон о државним службеницима регулише битна питања радноправног статуса државних службеника у општем режиму службеничких односа у Републици Србији: начин заснивања и врсту радног односа у државним органима; услове за запослење и начин попуњавања извршилачких радних места и положаја; врсте радног односа државних службеника; врсте радних места и разврставање по звањима, уређење кадровског система у државној управи; функцију и овлашћење Службе за управљање кадровима и Високог службеничког савета.

Такође, Закон о државним службеницима регулише начела деловања, права и дужности, спречавање сукоба интереса државних службеника у вези с вршењем службе, као и друга питања важна за статус државних службеника - стручно усавршавање, оспособљавање, додатно образовање, оцењивање, премештај државних службеника због потреба рада или кретање кроз каријерни систем - напредовање, губитак звања, престанак радног односа.

Даље, тим законом се дају овлашћења за одлучивање о правима и дужностима државних службеника, о одговорности државних службеника у вези с вршењем службе (дисциплинска одговорност и одговорност за штету) и предвиђају услови за кривичну одговорност. Одредбе закона се односе и на питања заштите права државних службеника и контроле тог поступка у органу државне управе (административна контрола) деловањем Управне инспекције и жалбених комисија Владе, судова и јавног тужилаштва и спољном контролом донетих аката у поступку заштите права државних службеника (судска контрола).

Закон о државним службеницима уређује основе платног система у државним органима (чија разрада је предвиђена посебним законом) и предвиђа посебне одредбе о намештеницима којима се уређује њихов радноправни положај у делу који се разликује

од радноправног положаја запослених у општем систему радних односа који је регулисан одредбама Закона о раду.

Поред Закона о државним службеницима, систем службеничких односа у циљу обезбеђења деполитизованог, стручног и ваљаног рада државних службеника уређују и други прописи: Закон о министарствима,¹⁵³ Закон о државној управи,¹⁵⁴ Закон о управним споровима,¹⁵⁵ Закон о платама државних службеника и намештеника,¹⁵⁶ Закон о општем управном поступку,¹⁵⁷ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,¹⁵⁸ Закон о уређењу судова,¹⁵⁹ Закон о Агенцији за борбу против корупције,¹⁶⁰ Закон о заштитнику грађана,¹⁶¹ Закон о забрани дискриминације,¹⁶² Закон о спречавању злостављања на раду,¹⁶³ Закон о тајности података,¹⁶⁴ Закон о заштити података о личности,¹⁶⁵ Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији,¹⁶⁶ Закон о држављанству Републике Србије,¹⁶⁷ Кодекс понашања државних службеника¹⁶⁸ и велики број подзаконских аката за примену наведених закона.¹⁶⁹

¹⁵³ „Службени гласник Р. Србије” бр. 72/12.

¹⁵⁴ „Службени гласник Р. Србије” бр. 79/05, 101/07 и 95/10.

¹⁵⁵ „Службени гласник Р. Србије” бр. 111/09.

¹⁵⁶ „Службени гласник Р. Србије” бр. 62/06 [...] 99/10.

¹⁵⁷ „Службени гласник Р. Србије” бр. 33/97 и 31/01.

¹⁵⁸ „Службени гласник Р. Србије” бр. 120/04, 54/07 и 104/09.

¹⁵⁹ „Службени гласник Р. Србије” бр. 116/08 [...] 101/11.

¹⁶⁰ „Службени гласник Р. Србије” бр. бр. 97/08, 53/10, 6611– Одлука УС.

¹⁶¹ „Службени гласник Р. Србије” бр. 79/05 и 54/07.

¹⁶² „Службени гласник Р. Србије” бр. 22/09.

¹⁶³ „Службени гласник Р. Србије” бр. 36/10.

¹⁶⁴ „Службени гласник Р. Србије” бр. 104/09.

¹⁶⁵ „Службени гласник Р. Србије” бр. 97/08, 104/09, 68/12 – Одлука УС.

¹⁶⁶ „Службени гласник Р. Србије” бр. 104/09.

¹⁶⁷ „Службени гласник Р. Србије” бр. 135/04 и 90/07.

¹⁶⁸ „Службени гласник Р. Србије” бр. 29/08.

¹⁶⁹ Подзаконска акта за спровођење Закона о државним службеницима: Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима („Службени гласник Р. Србије” бр. 106/05); Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник Р. Србије” бр. 117/05, 108/08 и 109/09); Уредба о разврставању радних места намештеника („Службени гласник Р. Србије” бр. 5/06, 30/06); Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник Р. Србије” бр. 81/07 – пречишћен текст и 69/08); Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник Р. Србије” бр. 3/06, 41/07 и 109/09); Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места („Службени гласник Р. Србије” бр. 64/06 и 81/06); Закључак о поступку оглашавања интерног конкурса за попуњавање извршилачких радних места у државној управи („Службени гласник Р. Србије” бр. 75/06); Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник Р. Србије” бр. 16/09); Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник Р. Србије” бр. 8/06);

Подзаконска акта за спровођење Закона о платама државних службеника и намештеника: Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник Р. Србије” бр. 11/06 и 109/09); Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник Р. Србије” бр. 98/07);

Закони којима се установљавају, односно уређују посебни службенички системи у Србији су: Закон о полицији,¹⁷⁰ Закон о спољним пословима¹⁷¹ и Закон о војсци.¹⁷²

Такође, одређени закони који уређују организацију, делокруг и друге важне елементе функционисања одређених органа државне управе, садрже и одредбе о радноправном положају службеника који обављају послове у тим органима: Царински закон,¹⁷³ Закон о пореском поступку и пореској администрацији,¹⁷⁴ Закон о извршењу кривичних санкција,¹⁷⁵ Закон о безбедносно-информативној агенцији.¹⁷⁶

Према оцени Европске комисије, у Србији постоји одговарајуће управно законодавство, па је тиме испуњен стандард који се односи на постојање правног оквира за функционисање управе.¹⁷⁷

1.1. Специфичност радног односа у државним органима

Специфичност радноправног положаја државних службеника произлази из положаја државе као послодавца и самих службеника који испуњавајући обавезе из радног односа врше послове из делокруга органа државне управе, односно држава преко њих врши власт. Принципи који се примењују у заснивању радног односа утврђују да су при запошљавању у државни орган под једнаким условима кандидатима доступна сва радна места и да се избор кандидата заснива на њиховој стручној оспособљености, знању и вештинама.

Одредбама закона који регулишу заснивање радног односа у државним органима предвиђено је да као државни службеник може да се запосли држављанин Србије.¹⁷⁸ Лица која поред домаћег имају и држављанство стране државе (двојно

Подзаконска акта за спровођење Закона о одређивању максималног броја запослених у државној администрацији: Одлука о одређивању максималног броја запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање („Службени гласник Р. Србије” бр. 104/09 ... 40/14).

¹⁷⁰ „Службени гласник Р. Србије” бр. 101/05.

¹⁷¹ „Службени гласник Р. Србије” бр. 116/07, чл. 3–64.

¹⁷² „Службени гласник Р. Србије” бр. 116/07, чл. 32–188.

¹⁷³ „Службени гласник Р. Србије” бр. 73/03, 61/05, 85/05 и 62/06, престао да важи 2. маја 2010. године, осим чл. 252–329, којима се уређује организација и радноправни статус царинских службеника. Нови Царински закон: „Службени гласник Р. Србије” бр. 18/10 и 111/12.

¹⁷⁴ „Службени гласник Р. Србије” бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 20/09, 2/12, 93/12 и 47/13.

¹⁷⁵ „Службени гласник Р. Србије” бр. 85/05 и 72/09, чл. 252–269.

¹⁷⁶ „Службени гласник Р. Србије” бр. 42/02 и 111/09, чл. 20–25.

¹⁷⁷ Извештај СИГМЕ за Србију за 2011. годину, www.pks.rs/.../SIGMAIzveštaj, септембар 2012.

¹⁷⁸ Члан 45. став 1. Закона о државним службеницима.

држављанство), сматрају се држављанима Републике Србије кад се налазе на територији Републике Србије,¹⁷⁹ односно могу се запослити у органима државне управе, ако посебним законом није другачије одређено и ако имају пребивалиште на домаћој територији.¹⁸⁰

Кандидат за пријем у државну службу, такође, треба да има прописану стручну спрему и да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, да му раније није престао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и да није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци.

У општем режиму радних односа који је регулисан одредбама Закона о раду, лице мора да има најмање 15 година¹⁸¹ да би засновало радни однос, односно закључило уговор о раду, док у државном органу може да се запосли искључиво лице с навршених 18 година живота, јер се за пунолетну особу у медицинском смислу сматра да је физички и психички зрела, а у правном смислу да је способна за предузимање правних послова. Тај критеријум је базиран на извесности и уверењу да, уопштено посматрано, с пунолетством човек постаје пословно способан и да може предузимати службене радње, акте и поступке и сносити одговорност за своје одлуке о правима, дужностима и одговорностима грађана и других субјеката о којима је овлашћен да одлучује.

Поред наведених, постоје и сметње које нису изричито прописане, а најчешће се везују за забрану вршења одређених послова, која се изриче у виду безбедносне, васпитне или заштитне мере. Док забрана траје, лице коме је забрана изречена не може засновати службенички однос, односно радни однос за обављање послова на које се забрана односи. Такво становиште произлази из правних последица правноснажне одлуке суда или другог органа којом изриче безбедносну, васпитну или заштитну меру за привремену забрану вршења одређених послова.¹⁸²

Битан услов за рад у државном органу јесте државни стручни испит¹⁸³ као специфичан облик тестирања и провере практичне и стручне оспособљености и припремљености за рад на пословима државне управе. У стручној литератури постоји

¹⁷⁹ Члан 5. Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник Р. Србије” бр. 135/04 и 90/07).

¹⁸⁰ На одређена радна места полицијских службеника која су као таква предвиђена актом министра не може се примити лице које има два држављанства – члан 110. ст. 1. и 2. у вези с чланом 4. став 4. Закона о полицији („Службени гласник Р. Србије” бр. 101/05).

¹⁸¹ Члан 24. став 1. Закона о раду.

¹⁸² Кулић, Ж, *Службеничко право*, Мегатренд, Београд 2009. године, стр. 103.

¹⁸³ Чл. 100–102. Закона о државним службеницима; члан 84. Закона о државној управи.

став да је полагање стручног испита потребно због посебног друштвеног значаја обављања одређених послова; посебних услова рада под којим се одређени послови одвијају и безбедности вршења одређених послова,¹⁸⁴ а полагање државног стручног испита за рад у органима државне управе пред државном комисијом састављеном од стручњака у специфичним областима управе, гарантује ниво знања кандидата и показује значај који држава придаје обављању послова у државној управи.

Државни службеник који је у радном односу на неодређено време мора да има положен државни стручни испит. Влада уредбом ближе уређује програм и начин полагања државног стручног испита за све државне органе.¹⁸⁵ Законом може да се предвиди посебан стручни испит који се полаже уместо државног стручног испита за запослење на радним местима с посебним дужностима и овлашћењима.

Државни стручни испит полаже државни службеник на пробном раду који је засновао радни однос на неодређено време, и то до окончања пробног рада, а приправник до окончања приправничког стажа. Државни стручни испит нису дужни да полажу државни службеници у судовима, јавним тужилаштвима и Републичком јавном правобранилаштву који су обавезни да полажу правосудни испит, нити државни службеници у осталим државним органима који су положили правосудни испит. Ако се државном службенику омогући додатно образовање значајно за државни орган, па се по завршеном додатном образовању премести на радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем, државни службеник је дужан да у року од једне године положи државни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Ако не положи државни стручни испит, престаје му радни однос.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Фримерман А., *Систематизација послова и радних задатака*, Београд 1991. године, стр. 72.

¹⁸⁵ Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник Р. Србије”, бр. 16/09).

¹⁸⁶ Наведене одредбе члана 99. ст. 3. 4. и 5. Закона о државним службеницима, унете су у текст Законом о изменама и допунама, из децембра 2009. године, а примењују се од 17. децембра 2009. године. Те законске одредбе су у колизији са чланом 4. Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита, која се примењује од 1. априла 2009. године, а гласи: „Државни службеник који је положио државни стручни испит по програму за кандидате са стеченим средњим образовањем, а у току рада је стекао виши степен образовања, дужан је да, пре премештаја на радно место за које је услов виши степен образовања, положи државни стручни испит по програму за кандидате са стеченим високим образовањем.”

Треба напоменути да у време доношња Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита, државни службеник није могао, пошто заврши образовање у вишем степену, бити премештен у звање у оквиру више стручне спреме од оне с којом је засновао радни однос у државној управи. Радноправни статус таквог државног службеника се могао променити, односно „то лице се може примити у радни однос у државном органу на основу јавног конкурса за попуњавање радног места у својству приправника” – као што је наведено у Мишљењу Републичког секретаријата за законодавство, 01 број: 011-00-148/2008 од 5. јуна 2008. године.

Данас су у већини држава Европе услови деловања јавних службеника, регулисани јавним правом. Општи услови за прихватање у јавну службу су: пунолетност, општа здравствена способност потребна за обављање послова појединог службеничког места, стручна спрема одређене струке, држављанство.

Споразум 12 чланица Европске уније, потписан у Мастрихту 1992. године, уводи тенденцију приближавања, чак и изједначавања правног положаја домаћих држављана са странцима ако су држављани неке од држава чланица ЕУ. Нова категорија „грађанин Европе”, ставља се, дакле, изнад категорије „грађанин државе”. Остаје, међутим, правило које је прихваћено шире или уже по којем одређене послове (функције) могу да обављају искључиво домаћи држављани (рад у полицији, безбедносним службама и сл.).

У Француској, на пример, *Statut gènèral*, као општи пропис за државне службенике, прописује услове за пријем у државну службу: да кандидат за државну службу има француско држављанство, да ужива грађанска права, односно да му она нису одузета, да према судској евиденцији нема препрека за извршавање функције (одредба о моралности лица – *bonne moralitè*), да му је положај регулисан према *Code de service national* (за мушкарце, којима се за одређене послове тражи да су претходно регулисали војну обавезу), као и да нема психичких сметњи за обављање функције.¹⁸⁷

Сличне одредбе садржи Оквирни закон¹⁸⁸ у Немачкој, према чијим одредбама државни службеник може постати лице које је немачки држављанин или држављанин чланице ЕУ, које јемчи да поштује демократски правни поредак у складу са Уставом, које поседује прописане школске квалификације и чија биографија задовољава прописане услове (одредба о моралности лица).

У Словенији је предвиђено да се на слободна радна места јавних службеника могу запослити лица која испуњавају опште услове у складу с прописима о радним односима ако имају стручно образовање предвиђеног смера, функционална и посебна знања (нпр. знање језика националне мањине у општинама у којима се као службени језик употребљава језик те националне мањине), као и посебне вештине, а могу бити

¹⁸⁷ Администрација и државна управа у 27 држава чланица ЕУ – 27 профила земаља (Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године www.suk.gov.rs/.dotAsset/12238.pdf - март 2013 године.

¹⁸⁸ Оквирни закон за обједињавање службеничког права из 1981. године (*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts*) савезни је пропис, али и свака држава чланица заједнице има свој закон о правном статусу државних службеника – *Ibid*.

предвиђени и други услови, ако је то прописано законом. По правилу, рад на одређеном службеничком радном месту може се обављати у три различита звања.¹⁸⁹

По одредбама Закона о државним службеницима Хрватске, кандидат за пријем у државну службу, поред хрватског држављанства, мора да поседује одговарајући степен образовања, одговарајуће стручно знање, радно искуство на одговарајућим пословима у одговарајућој стручној спреми и струци (осим кандидата за приправника), здравствену способност за обављање послова радног места на које се прима.

Препрека за пријем кандидата у државну службу је кривични поступак који се води против њега или пресуда која му је изречена за кривично дело против живота и тела, против слободе и права човека и грађанина, против Републике Хрватске, против вредности заштићених међународним правом, против полне слободе и полног морала, против брака, породице и младих, имовине, сигурности платног промета и пословања, против правосуђа, веродостојности исправа, јавног реда и службене дужности, а није рехабилитован према посебном закону. Такође, у Хрватској државни службеник не може постати лице коме је престала државна служба због тешке повреде службене дужности или које није задовољило на пробном раду, у раздобљу од четири године од престанка државна службе.¹⁹⁰

1.2. Врсте радног односа у државним органима

По правилу, државни службеник заснива радни однос на неодређено време.¹⁹¹ Изузетно, у законом предвиђеним случајевима, државни службеник може да заснује радни однос на одређено време: ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка; због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци; на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера; приправнику ради обуке, док му траје приправнички стаж.¹⁹²

¹⁸⁹ Члан 79. Закона о јавним службеницима.

¹⁹⁰ Ћл. 48. и 49. Закона о државним службеницима Републике Хрватске („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 49/12).

¹⁹¹ Чл. 62. став 1. Закона о државним службеницима „Службени гласник Р. Србије”, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09.

¹⁹² Ћл. 63. Закона о државним службеницима „Службени гласник Р. Србије”, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09.

Радни однос на одређено време заснива се без интерног или јавног конкурса, изузев када се прима приправник и не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику кад положи државни или посебан стручни испит.

У правном систему Словеније, услови и рокови за рад на одређено време су углавном сагласни са одредбама нашег законодавства, осим одредаба које се односе на круг лица, односно функција која нису обухваћена нашим Законом о државним службеницима. То се односи на положаје генералног директора, генералног секретара, руководиоца органа у саставу министарства, руководиоца службе Владе, начелника управне јединице, директора општинске управе или секретара општине.¹⁹³ Уговор о раду за наведена лица закључује се на одређено време с роком од пет година.¹⁹⁴

У Хрватској се радни однос у државној управи заснива, по правилу, на неодређено време,¹⁹⁵ и то уз обавезни пробни рад у року од дванаест месеци за приправнике и шест месеци за државне службенике с радним искуством.

У правном систему Републике Српске, одредба о заснивању радног односа у државној управи које је, по правилу, на неодређено време садржана је у члану 50. Закона о државним службеницима,¹⁹⁶ а радни однос на одређено време представља изузетак од наведеног правила.

Заснивање радног односа на неодређено време у државној управи као правило у домаћем и упоредном праву, последњих година доживљава измене уласком у управу нових тенденција, као што су рад на пројектима који трају одређено време (увођење нових ИТ програма, пројекат е-управе и сл.), рад државног службеника с непуним радним временом или на издвојеном месту рада.

Влада Републике Хрватске је прва на правном простору бивше Југославије донела Уредбу о могућности рада државног службеника с непуним радним временом или на издвојеном месту рада,¹⁹⁷ при чему се под термином рад на издвојеном месту подразумева рад код куће или на другом месту изван државног органа („рад на даљину”). Сасвим је разумљиво да то могу бити само послови које државни службеник обавља самостално и који су утврђени правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији. Из природе таквих послова произлази да се на издвојеном месту не

¹⁹³ Члан 68 став 1 тачка 5 Закон о јавних uslužbencih (Закон о јавним службеницима – „Uradni list Republike Slovenije”, br. 32/06 – службени пречишћен текст).

¹⁹⁴ Члан 69. став 5. Закон о јавним службеницима.

¹⁹⁵ Član 53. stav 1. Zakona о државним službenicima Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13)

¹⁹⁶ „Службени гласник Републике Српске”, br. 118/08 и 117/11.

¹⁹⁷ „Narodne novine R. Hrvatske”, br. 33/06.

могу обављати послови који обухватају рад са странкама или рад с поверљивим документима. Државном службенику се рад на издвојеном месту одобрава решењем које прецизира осигурање потребних организационих и техничких услова (опрема за рад) у којима ће државни службеник моћи да обавља задатке у складу с начелима и стандардима рада који се захтевају у државној служби. На радно место с непуним радним временом може се примити државни службеник када је правилником о систематизацији утврђено да се послови одређеног радног места обављају с непуним радним временом или када постоји потреба за обављањем послова радног места у пуном радном времену, а на радно место је распоређен државни службеник који ради са скраћеним радним временом сагласно посебним прописима. Државни службеник који у државном органу ради с непуним радним временом може, по претходно прибављеном одобрењу руководиоца органа, засновати радни однос с непуним радним временом код другог послодавца, где му радно време може бити распоређено у истом трајању током радне недеље или код којег може радити само неким данима у радној недељи.

1.3. Врсте радних места државних службеника

У службеничком систему који је установљен Законом о државним службеницима, карактеристична је тесна веза радног места и звања. Радно место је, пре свега, организациони појам и битан елеменат организационе структуре државног органа, а звање је елеменат персонално-функционалне структуре тих органа и представља, у својој суштини, атрибут државног службеника као људског супстрата управне организације и његово извесно стечено право.¹⁹⁸

Радна места државних службеника према Закону о државним службеницима, деле се на положаје и на извршилачка радна места, зависно од сложености послова, овлашћења и одговорности, а разврставају се да би се исказао њихов значај и допринос у остваривању циљева органа. Одредбе тог закона о подели радних места не примењују се на полицијске, царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедносним и обавештајним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција.

Премда се радноправни статус државних службеника на положају и државних службеника који раде на извршилачким радним местима не разликује у основним

¹⁹⁸Vlatković, Milan, *Službeničko pravo*, Besjeda, Banja Luka 2009.godine, str. 114.

одредницама које се односе на заједничког послодавца и регулисање радноправног статуса у истим правним прописима, извесне разлике међу њима постоје. Основна разлика је у начину стицања радног места. Рад на положају увек се заснива актом о постављењу који – барем када је реч о положајима у органима државне управе и службама Владе – доноси орган који је изван државног органа у коме се рад на положају заснива. Влада је та која поставља државне службенике на све положаје у органима државне управе, службама Владе, као и начелнике округа. У осталим државним органима, надлежност за постављење на положај зависи од интерних аката тих органа и, по правилу, постављење на положај врши орган или тело унутар државног органа у коме је положај. Разлог за то је што су у саставу Народне скупштине, председника Републике или Уставног суда службе у којима могу постојати положаји. Так су, рецимо, у служби Народне скупштине могућа решења у којима би на положај у служби постављала и Народна скупштина и радно тело Народне скупштине.

Насупрот томе, рад на извршилачким радним местима заснива се на интерним актима руководиоца органа државне управе и служби Владе или руководиоца служби Народне скупштине и председника Републике (решење о распоређивању, премештају или решење о пријему у радни однос). Разлика није израз пуког формализма, већ суштинске разлике у врстама послова и њиховом значају за рад државног органа.

Из анализе одредаба упоредног права видимо да се у правном систему Француске службеници према звањима деле у групе, а групе се деле у класе и редове. Интересантна је подела службеника на „владајуће” јавне службенике и „службенике”. Владајући службеници држе у својим рукама друштвену и политичку моћ и силу, а остали службеници учествују у вршењу јавне службе, без политичке моћи. У ранијем периоду развоја управе, посебна група учесника у јавној служби били су службеници у најширем смислу речи, који су путем свог позива били функционално везани за јавну службу и одликовали су се посебним односом према тој служби: нпр. адвокати.¹⁹⁹

У Немачкој се државни службеници деле у четири класе: високу класу (*der höhere Dienst*), вишу класу (*der gehöbere Dienst*), средњу класу (*der mittlere Dienst*) и најнижу класу (*der einfache Dienst*). Пријем у службу, посебно за места у прве три класе, стриктно је регулисан. Прелаз из једне у другу класу је могућ, али редак.²⁰⁰ На

¹⁹⁹ Балтић, А, *Опита теорија појма јавног сужбеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство, и кривични законик*, Београд 1939.године, стр. 10. и 13.

²⁰⁰ Neumann Robert G., *European and Comparative Government*, thrid edition, New York, Toronto, London, Mc Graw Hill 1960., стр. 426.

положај државни службеници се постављају на предлог Директората за кадрове, после спроведеног изборног поступка у коме се проверава стручност кандидата.²⁰¹

У оквиру правног система Словеније, јавни службеници обављају послове у категоријама које се класификују као положаји и службеничка (стручно-техничка) радна места²⁰², а у Хрватској се радна места разврставају на радна места руководећих државних службеника, виших и нижих државних службеника.²⁰³ Одредбама које садржи Уредба о називима радних места и коефицијентима сложености послова у државној служби²⁰⁴ утврђују се посебни називи радних места у државној управи, висина основне плате и додаци на плату. Том уредбом, прописани су јединствени називи радних места на којима се управља појединим унутрашњим организационим јединицама у државним органима (положаји), јединствени називи радних места у државним органима, посебни називи радних места у појединим управним подручјима, као и стручни услови које морају испуњавати службеници и намештеници да би били распоређени на та радна места. Радна места се деле у четири врсте на основу стручне спреме државних службеника који их обављају: у прву врсту спадају радна места чије послове обављају државни службеници с високом стручном спремом, у другу - с вишом стручном спремом, у трећу - са средњом стручном спремом, а у четврту врсту - с нижом стручном спремом или основном школом.

Радна места државних службеника у Републици Српској подељена су на руководећа радна места, за чије је постављење и разрешење надлежна Влада, и радна места државних службеника, за која је надлежан руководиоца органа у складу са законом. Утврђено је да су радна места државних службеника у републичким органима управе: инспектор, интерни ревизор, стручни саветник, руководиоца унутрашње организационе јединице, виши стручни сарадник и стручни сарадник. Као и у Хрватској, Влада Републике Српске уредбом прописује категорије државних службеника, звања и критеријуме за аналитичку процену радних места.²⁰⁵

За разлику од свих побројаних службеничких система, у којима су јасно утврђена радна места и диференциран положај државних службеника изражен у

²⁰¹ Neumann Robert G., *navedeno delo*, str. 426. i sl.

²⁰² Чл. 78.-90. Закона о јавним службеницима „Uradni list Republike Slovenije”, br. 32/06 – службени пречишћен текст.

²⁰³ Član 74, st. 3. Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske” br. 92/05 [...] 81/08).

²⁰⁴ Uredba o klasifikaciji radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine R. Hrvatske” br. 77/07 [...] 25/13 – prečišćen tekst).

²⁰⁵ Чл. 26. и 27. Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Српске”, бр. 118/08 и 117/11).

систему звања, радна места државних службеника у Шведској нису изражена степеном звања, нити су поселењена у платне групе и платне разреде.

1.3.1. Положаји

Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. То су највиша радна места на којима може да се ради у својству државног службеника и до којих може да се напредује. Државни службеници који раде на положају нису више функционери, као што је било уређено одредбама Закона о радим односима у државним органима,²⁰⁶ а њихов статус – барем када је реч о органима државне управе – не би требало да зависи од изборних резултата и састава Владе, већ од стручности и способности кандидата за положај, односно лица које се на положају налази.

Положаји у државним органима се одређују актима тих органа којима се регулишу питања унутрашњег уређења и систематизације, а положаји у судовима и јавним тужилаштвима се одређују актом Врховног касационог суда, односно Републичког јавног тужиоца. Положаји се разврставају у пет група²⁰⁷ према процени обима овлашћења и обима одговорности које сваки положај има с обзиром на прописе о раду органа у коме се положај налази.

Државни службеник стиче положај тако што га на положај постави Влада или други државни орган или тело. Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства и његовог помоћника, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе,

²⁰⁶ „Службени гласник Р.Србије”, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02 и 49/05.

²⁰⁷ Члан 6. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник Р. Србије”, бр. 117/05, 108/08 и 109/09) – Положај у првој групи је директор посебне организације. Положаји у другој групи су: директор органа управе у саставу министарства, заменик директора посебне организације, заменик Генералног секретара Владе, директор службе Владе који је одговоран председнику Владе и републички јавни правобранилац.

Положаји у трећој групи су: секретар министарства, помоћник министра, заменик директора службе Владе који је одговоран председнику Владе, директор службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе, заменик републичког јавног правобраниоца, секретар Врховног суда Србије и секретар Републичког јавног тужилаштва.

Положаји у четвртој групи су: помоћник директора посебне организације, помоћник генералног секретара Владе, помоћник директора службе Владе који је одговоран председнику Владе и заменик директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе.

Положаји у петој групи су: помоћник директора органа управе у саставу министарства, помоћник директора службе Владе који је одговоран генералном секретару Владе и начелник управног округа.

заменика и помоћника генералног секретара Владе, републичког јавног правобраниоца, заменика републичког јавног правобраниоца и начелника управног округа.

1.3.2. Извршилачка радна места

Извршилачка радна места су сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу (руководиоци различитог нивоа руковођења – руководиоци група, шефови одсека, начелници одељења, координатори и др.). Извршилачка радна места се разврставају по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад.

Развој звања државних службеника у нашем правном систему започео је у Закону о радним односима у државним органима. Међутим, по одредбама тог закона, систем звања запослених није доведен у везу с јединственом класификацијом послова. Звања, а тиме и напредовање, стицали су се махом на основу година радног стажа, независно од сложености и одговорности послова које запослени врше. Као последица тога, и у највишим звањима могли су се вршити послови мање сложености, док су исти послови могли бити обављани у више звања. Напредовање и висина плате, који зависе од звања, нису били засновани на сложености и одговорности послова нити на резултату рада запосленог. Пошто се оцењивање није редовно спроводило, напредовање и стицање вишег звања, иако је требало да буде засновано на годишњим оценама рада, најчешће се заснивало само на испуњавању услова везаних за године радног стажа.

Звања су, дакле, изражавала стручна својства запосленог и његову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености. Закон није успоставио никакав однос између звања запосленог и послова његовог радног места. Услед тога, на свим радним местима могла су се стећи сва звања унутар степена стручне спреме која је услов за рад на том радном месту. Пошто су се коефицијенти за обрачун и исплату плата утврђивали према звањима, крајњи ефекат свега је било то да плата није одражавала сложеност и одговорност послова, због чега је систем дестимулативно деловао на задржавање најстручнијег кадра у државној управи.

У Закону о државним службеницима задржан је појам звања који је постојао у Закону о радним односима у државним органима, али је добио сасвим друго значење.

Систем разврставања радних места који је успостављен Законом о државним службеницима усмерен је на стварање предуслова за награђивање и напредовање које пре свега узима у обзир послове на којима државни службеник ради, а тек потом његово радно искуство. Звања се везују за послове радног места. Опис послова који се раде у сваком звању заснива се на сложености послова, степену самосталности који је потребан у раду, захтеваним способностима, обиму потребног надзора над радом извршиоца, потребној школској спреми и радном искуству.

У складу са Уредбом²⁰⁸ коју је донела Влада, органи државне управе, службе Владе, судови, јавна тужилаштва и Републичко јавно правобранилаштво уз сагласност Владе доносе своје правилнике о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, у којима разврставају положаје и извршилачка радна места (која нису положаји), укључујући и радна места на којима се руководи ужим организационим јединицама, одређују који се послови раде у сваком звању и у складу са утврђеним мерилима одређују опис послова. У осталим државним органима радна места и послови се разврставају њиховим актима.

Али, анализирајући поступак распоређивања државних службеника по ступању на снагу Закона о државним службеницима, догодило се да државни службеници са дугим стажом у органима управе, изгубе звање које су имали према одредбама Закона о радним односима у државним органима, односно да буду распоређени на ниже звање.

На решења о распоређивању донетим у поступку спровођења закона, уложено је много жалби,²⁰⁹ које се могу груписати око неколико основних приговора: нису правилно примењена мерила за разврставање државних службеника у звања; није вођено рачуна о дотадашњем распоређивању; није логично да државни службеник после 20-30 година радног стажа у државној управи и успешног обављања сложених послова буде распоређен на радно место које садржи исти опис послова као радно место на коме је радио до доношења новог закона (на коме се обављају исти послови), али је систематизовано као радно место у нижем звању.²¹⁰ Државни службеници су

²⁰⁸ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник Р. Србије”, бр. 117/05, 108/08 и 109/09).

²⁰⁹ У Пореској управи, на решења о распоређивању донета 1. јула 2006. године, било је више од 3.000 жалби, што значи да се жалило око 40% службеника – из извештаја Министарству финансија за 2006. годину.

²¹⁰ Проблем је посебно био изражен у филијалама Пореске управе где је 90% државних службеника са средњом стручном спремом који су имали звање „виши референт” (потребно радно искуство од најмање три године), разврстано у звање „млађи референт” (потребно радно искуство од најмање шест месеци), док су државни службеници с високом школском спремом уместо звања „самостални стручни сарадник” (потребно радно искуство од најмање пет година) углавном добили звање „саветник” (потребно радно искуство од најмање три године).

тима исказали незадовољство ставом државе као послодавца који процењује да послове на већини радних места могу да извршавају запослени с релативно малим радним искуством (у високој школској спреми: 1, 3, 5 и 7 година), док сложеност послова државне управе реално тражи веће искуство како би се ти послови успешно обављали. Уз наведено, старосна структура запослених у државној управи је таква да у просеку имају много више од предвиђених година радног искуства.²¹¹

Стога су се као одговор на проблеме на које се наилазило у пракси, одмах по ступању на снагу Закона о државним службеницима, појавили предлози да се он измени и допуни. Предлози су се, иако је генерални став био да је концепт звања у суштини добар, углавном односили на допуну, односно на то да се прошири листа звања.

Звања државних службеника према одредбама Закона о државним службеницима су: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.²¹²

²¹¹ Просек старости запослених у Пореској управи 2012. године био је 50 година – податак из Инфроматора о раду Пореске управе – www.poreskauprava.gov.rs – март 2013.

²¹² Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, утврђена је врста и степен сложености послова који се обављају у одређеним звањима:

У звању вишег саветника раде се најсложенији послови који знатно утичу на одређивање политике или постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења политике. За рад на пословима у звању вишег саветника државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има најмање седам година радног искуства у струци.

У звању самосталног саветника раде се сложени послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног. За рад на пословима у звању самосталног саветника државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има најмање пет година радног искуства у струци.

У звању саветника раде се сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника с јасним оквиром самосталног деловања, уз повремену надзор претпостављеног. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава претпостављеног и уз обраћање претпостављеном само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство. За рад на пословима у звању саветника државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има најмање три године радног искуства у струци.

У звању млађег саветника раде се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор претпостављеног, и доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава претпостављеног. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема. За рад на пословима у звању млађег саветника државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има и завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

У звању сарадника раде се мање сложени послови који обухватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака и захтевају способност самосталне примене утврђених метода рада, поступака или стручних техника, уз општа усмерења и упутства и повремену надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању сарадника државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има најмање три године радног искуства у струци.

За обављање послова у звањима виши саветник, самостални саветник, саветник и млађи саветник, државни службеник мора имати високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године.

За звања сарадник и млађи сарадник државни службеник мора имати високо образовање на студијама првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно на студијама у трајању до три године.

За звања референт и млађи референт државни службеник мора да има завршену средњу школу.

У односнu на укупну структуру извршилачких радних места у огранима државне управе, Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника предвиђено је да правилником о унутрашњем уређењу не може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради више од 10% државних службеника, нити да у звању самосталног саветника ради више од 20% државних службеника.²¹³

1.4. Заснивање радног односа у државним органима

1.4.1. Попуњавање извршилачких радних места

Извршилачка радна места попуњавају се распоређивањем – премештајем унутар истог државног органа; премештајем по основу споразума о преузимању; премештајем

У звању млађег сарадника раде се мање сложени послови који су прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника уз способност решавања рутинских проблема, уз општа и појединачна упутства и редован надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању млађег сарадника државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

У звању референта раде се административни, технички и други претежно рутински послови, који обухватају широк круг задатака и могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака, а раде се самостално и уз повремени надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању референта државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има најмање две године радног искуства у струци.

У звању млађег референта раде се административни, технички и други рутински послови са ограниченим кругом сличних задатака који могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака, уз повремени надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању млађег референта државни службеник поред услова у погледу стручне спреме, мора да има завршен приправнички стаж.

²¹³ Та ограничења не важе за Републички секретаријат за законодавство и за радна места судијских помоћника и тужилачких помоћника – у општем режиму службеничког права, као и за посебне службеничке системе који у целисти или у неким деловима имају посебан статус.

из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурс у и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурс у изабран кандидат који није државни службеник.

Премештај на основу споразума о преузимању је правни институт који је постојао у Закону о радним односима у државним органима, напуштен доношењем Закона о државним службеницима и поново уведен у одредбама чланова 49а и 49б, који су додати крајем 2009. године, када је донет Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима.²¹⁴ Ригидан став доносиоца Закона о државним службеницима био је супротан ставу према којем је државна управа јединствено поље рада и према којем државни службеници могу релативно лако да се уклопе у нову радну средину. Поред специфичних послова који се обављају у органима државне управе, одређени послови у њима скоро су идентични (управљање људским и материјалним ресурсима, рачунарска подршка у делу одржавања уређаја и др.).

Став који није дозвољавао хоризонталну и вертикалну проходност државних службеника између органа државне управе онемогућавао је функционисање интерног тржишта рада и онемогућавао Службу за управљање кадровима да има активну улогу у налажењу новог радног места за државне службенике.²¹⁵

Одлуку о попуњавању радног места у државном органу доноси руководилац органа само ако је радно место предвиђено правилником и ако се његово попуњавање уклапа у кадровски план.²¹⁶ Акт којим се одлучује о покретању поступка попуњавања извршилачког радног места, односно положаја доставља се Служби за управљање кадровима, а када се одлучује о попуњавању положаја и Високом службеничком савету. При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај државног службеника из истог државног органа, са напредовањем или без напредовања. Ако се радно место не попуни премештајем из истог државног органа, руководилац може спровести поступак преузимања државног службеника без конкурса из другог државног органа, ако се о томе споразуме с руководиоцем тог државног органа и ако државни службеник на то пристане. Преузимање може да се врши на радно место које

²¹⁴ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 104/09.

²¹⁵ Увиђајући позитивне ефекте попуњавања слободних радних места преузимањем државних службеника из других државних органа, тај правни институт је регулисан у члану 169а. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, који је донет у марту 2009. године – више о томе у делу рада који се односи на пореске службенике.

²¹⁶ Члан 2. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 3/2006); члан 7. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник Р. Србије”, бр. 23/06).

је разврстано у исто, непосредно ниже или непосредно више звање – ако државни службеник испуњава услове за напредовање.

Ако руководилац одлучи да радно место не попуни ни премештајем по основу споразума о преузимању, може да се спроведе интерни конкурс, а ако интерни конкурс није спроведен или није успео, спроводи се јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али руководилац може одлучити да поново спроведе поступак попуњавања радног места према редоследу радњи прописаних законом.

Конкурсе за попуњавање слободних радних места у државним органима спроводи конкурсна комисија²¹⁷ од најмање три члана, коју именује руководилац органа из редова запослених у том органу, с тим да је један члан комисије државни службеник из Службе за управљање кадровима. Одредбе закона о интерном и јавном конкурс у органима државне управе и службама Владе, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Службе за управљање кадровима, примењују се на попуњавање извршилачких радних места у осталим државним органима. За судове и јавна тужилаштва, састав конкурсне комисије, стручне оспособљености, знања и вештине које се оцењују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор прописује министар надлежан за правосуђе, а за остале државне органе – тела одређена њиховим актима.

Ако радно место није попуњено премештајем државног службеника унутар истог органа или премештајем по основу споразума о преузимању, ради попуњавања извршилачког радног места, може се спровести интерни конкурс²¹⁸ на коме могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе. Интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима у року од осам дана од дана када је од руководиоца органа примила решење о попуњавању извршилачког радног места. Уз решење, тој служби се достављају и сви подаци потребни за оглашавање. Служба за управљање кадровима има задатак да утврди да ли су испуњени услови за попуњавање извршилачког радног места и о томе обавештава руководиоца

²¹⁷ Чл. 51. и 61. Закона о државним службеницима.

²¹⁸ Законска решења наведена у члану 50. и следећим члановима Закона о државним службеницима делично су измењена 2009. године, између осталог и на предлог Пореске управе, с обзиром на то да у пракси нису дала очекиване резултате и да су уочена као слабе тачке службеничког система. Ранијим законским решењима, ако радно место у државном органу није попуњено премештајем службеника из истог државног органа, обавезно се спроводи интерни конкурс. Интерни конкурс се спроводи најпре само у органу државне управе или служби Владе у којој се попуњава радно место, под условима одређеним Уредбом (у органу државне управе са више од сто државних службеника – тзв. интерни конкурс А), а затим у свим органима државне управе, односно службама Владе (тзв. интерни конкурс Б).

органа у којем се место попуњава, у року од три дана од дана када је од њега примила решење. Ако настане спор о испуњености услова за попуњавање извршилачког радног места, разрешава га Влада.²¹⁹

Интерни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. Кандидат који је учествовао у изборном поступку на интерном конкурсима има право жалбе на решење о премештају под истим условима и у истом року као кад је решење о премештају донето после јавног конкурса, јер се на интерни конкурс примењују одредбе Закона о државним службеницима о јавном конкурсима, изузев одредаба о начину оглашавања и о року за подношење пријава.

Јавни конкурс оглашава орган државне управе који попуњава радно место.²²⁰ Јавни конкурс спроводи комисија коју именује руководилац, сагласно правилима која се примењују на формирање конкурсне комисије за спровођење интерног конкурса. Стога се и пријаве подносе органу у коме се попуњава радно место.²²¹ Оглас о јавном конкурсима садржи податке о државном органу, радном месту, условима за запослење на радном месту, месту рада, стручној оспособљености, знањима и вештинама које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, року у коме се подносе пријаве, лично име лица задуженог за давање обавештења о јавном конкурсима, адресу на коју се пријаве подносе, податке о доказима који се прилажу уз пријаву, месту, дану и времену када ће се обавити провера оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку. Оглас се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и неком од дневних јавних гласила које излази на територији целе Србије. Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од осам дана од дана када је јавни конкурс оглашен у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Тако уређеном одредбом, међутим, створена је могућност дискриминације између словом закона прописаних средстава оглашавања. Противречно је дозволити да се конкурс објави у више средстава информисања, а истовремено рачунати рок на основу дана објављивања у само једном од тих средстава.²²² Тако се губи и циљ решења из члана 54. став 1. Закона – не остварује се потпунија објава слободних радних

²¹⁹ Члан 3. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

²²⁰ Чл. 54–56. Закона о државним службеницима. Према ранијим одредбама члана 54, јавни конкурс је оглашавала Служба за управљање кадровима.

²²¹ Члан 22. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

²²² Упореди члан 54. став 1. и члан 55. став 2. Закона о државним службеницима са чланом 19. став 1. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

места, као услов за већу понуду кадра и већу могућност квалитетнијег избора, и не остварује се начело једнаке доступности радних места које је прописано чланом 9. Закона.

Поступајући по примљеним пријавама, у складу са чланом 55, ст. 3. и 4. Закона о државним службеницима, конкурсна комисија има овлашћења да закључком одбаци пријаве које су неблагоприятне, недопуштене, неразумљиве или непотпуне, као и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази. Против тог закључка може се изјавити жалба Жалбеној комисији, али изјављена жалба не задржава извршење закључка.

Члан 55. став 4. Закона, који се примењује од 17. децембра 2009. године,²²³ представља много боље решење. Изменама су отклоњени недостаци ранијих одредаба према којима против закључка конкурсне комисије о одбацивању пријава из наведених разлога, није била допуштена жалба као правно средство у тој фази изборног поступка, али је и тим учесницима конкурса била дата могућност да се жале на решење о избору кандидата с листе конкурсне комисије, односно на решење о избору кандидата који заснива радни однос. То их је, међутим, доводило у неравноправан положај са осталим учесницима конкурса јер нису учествовали у изборном поступку.

Примедбе на законску формулацију одредбе да конкурсна комисија има овлашћења у смислу одбацивања пријава које су неблагоприятне, недопуштене, неразумљиве, непотпуне или уз које нису приложени сви потребни докази има одређене недостатке, који иду у два смера. Први се односи на језичку формулацију текста, односно понављање израза који имају у суштини исто значење: „непотпуне пријаве”, заправо представљају и „пријаве уз које нису приложени сви потребни докази”. Друга примедба се односи на значење законске одредбе да се „недопуштене” пријаве одбацију, јер у раду конкурсне комисије која је правно-технички орган у припреми конкурсног материјала за избор кандидата не може бити елемената поступања с позиција државне власти. Њена функција, нити овлашћења нису у томе да допусти или не допусти одређено понашање учесника конкурса. Учешће на јавном конкурсима не може се забранити ниједном лицу, чак и ако не испуњава услове конкурса. Мада је законодавац наложио да се наведени пропис тумачи у складу са чланом 53. став 2, односно чланом 50. став 2. истог закона, тако да се односи и на интерни конкурс, ипак се поставља питање: шта ако се и поред чињенице да немају право учешћа на

²²³ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 104/09.

конкурсу, на конкурс пријаве државни службеници који не испуњавају услове? Закон, па ни подзаконска акта донета у циљу прецизирања појединих одредаба Закона не предвиђају санкције за такво понашање. Опредељење законодавца да у члану 55. став 3. Закона о државним службеницима употреби формулацију „неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве...”, очигледно преузету из процесних закона, односно термин „недопуштене пријаве”, са становишта прецизне и правилне употребе језика и правних термина, није најбоље решење. За поступање у случајевима када се на конкурс пријаве државни службеници који не испуњавају услове, довољна је у закључку конкурсне комисије констатација да не испуњавају услове конкурса и образложење на којим се чињеницама заснива такав закључак.

Упоредноправне одредбе које се односе на пријем службеника у државну службу су веома сличне.

На пример, у Француској се, осим за изричито наведене категорије службеника, службеници у државну службу примају на основу конкурса који се углавном спроводе централизовано. Као основни мотиви расписивања конкурса истичу се: осигурање вредности кандидата и једнакости између пријављених кандидата. Али, није довољно прокламовати једнакост у праву да би она заиста постојала. Анализа лица уписаних у Националну школу за администрацију (*l'Ecole Nationale d'Administration*), односно лица која су завршила школовање у тој установи у којој се школује кадар за највиша места у административној хијерархији Француске – говори о јавним службеницима који долазе у основи из друштвеног слоја богате буржоазије, за који је рад у администрацији постао такоређи наследан, па постоје читаве династије функционера, које чине добар део високе администације. Такође, и после пола века постојења те инситуције, број жена које су се школовале или које се школују у њој занемариво је мали (10–20%), а одређен број државних органа у које се запошљавање врши након завршене Националне школе за администрацију био је затворен за жене, тако што су порописи забрањивали да те послове обављају жене (финансијска инспекција). Тек пре неколико година, приступ је омогућен и женама.²²⁴

Припремање лица за државну службу у Немачкој почиње понекад и пре него што оно заврши високу школу (универзитет), чија се диплома сматра обавезном за више управне положаје. За пријем у службу се полаже испит пред мешовитом комисијом коју чине универзитетски професори и државни службеници. Успешно

²²⁴ Бребан, Ги (Guy Braibant): *Административно право Француске*, ЈП Службени лист Београд и ЦИД Подгорица 2002.године, стр. 300.

положен испит даје могућност за стажирање од три године у различитим управним службама. По завршеном стажирању, кандидати поново полажу испит на коме су комбиновна теоријска питања и решавање задатака из праксе. После положеног испита следи пробни рад од три године, после чега се лице именује. Не постоји централни систем конкурса као у Француској.

Остала радна места, укључујући и највиша, попуњавају се интерним конкурсима, дакле, напредовањем државних службеника с нижих радних места. Напредовање је засновано на показаном успеху на раду и могуће је само ако постоји слободно радно место које је уврштено на листу радних места за која се годишње усваја буџет.²²⁵

О запошљавању у органима управе Словеније одлучује старешина органа ако су испуњени услови да се трајно или привремено повећа обим послова које није могуће завршити с постојећим бројем јавних службеника или ако се при неизмењеном обиму послова испразни радно место; ако су одвојена финансијска средства за ново запослење; ако радно место постоји у систематизацији, осим запошљавања на одређено време, обављања приправничког стажа или других облика теоретског или практичног усавршавања; ако је у питању извршилачко радно место; ако је ново запошљавање у складу с кадровским планом. Пре него што одлучи о новом запошљавању, старешина органа проверава могућност попуњавања извршилачког радног места премештајем јавног службеника из истог или другог органа, а ако то није могуће, објављује се интерни конкурс. Поступак интерног конкурса за све органе одређује Влада уредбом. Ако се радно место не попуни интерним конкурсом, расписује се јавни конкурс. Конкурсни поступак спроводе посебне комисије које именује Чиновнички савет за сваки поједини случај.

Подаци које мора садржати јавни конкурс, идентични су подацима из нашег законодавства. Међу пријављеним кандидатима се издвајају они који на основу приложених доказа испуњавају услове конкурса и на основу тога бивају уврштени у изборни поступак. У изборном поступку који се спроводи у више фаза (разговор, писмени тест и сл.), кандидат се бира поступно, наиме после сваке фазе поступка смањује се број кандидата. Ако нико од пријављених кандидата „није довољно струковно оспособљен”²²⁶ за извршилачко радно место, јавни конкурс се понавља.

²²⁵ Администрација и државна управа у 27 држава чланица ЕУ – 27 профила земаља (Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године www.suk.gov.rs/.dotAsset/12238.pdf – март 2013. године.

²²⁶ Члан 62. Закона о јавним службеницима Р. Словеније „Uradni list Republike Slovenije”, br. 32/06 – службени пречишћен текст.

О избору кандидата одлучује се решењем које се доставља изабраном кандидату, а другим кандидатима се уручује информација да нису изабрани. Незадовољан одлуком о избору, кандидат има право да комисији за притужбе, у року од осам дана од дана када је примио решење, уложи приговор (притужбу)²²⁷ оспоравајући одлуку, ако сматра да испуњава услове за запослење на радном месту, али му није дата могућност да учествује у изборном поступку; да је изабран кандидат који не испуњава услове конкурса; да је изабран кандидат који по мерилима изборног поступка није достигао најбоље резултате и да је битно повређен изборни поступак. Право на притужбу нема кандидат који је уредно позван да учествује у изборном поступку, а том се позиву није одазвао, нити је своје одсуство оправдао. Притужба задржава именоване изабраног кандидата и закључење уговора о раду. Против одлуке комисије за притужбе, дозвољен је управни спор, као и против одлуке посебне конкурсне комисије за избор на положаје.²²⁸ Изабрани кандидат се именује у назив (звање) најкасније у року од осам дана од коначности одлуке о избору, а најкасније у следећих осам дана послодавац је дужан да му понуди закључивање уговора о раду (уговора о запослењу). Запошљавање државног службеника се дакле врши на основу уговора о раду, али фактички нема места за индивидуално преговарање јер су услови уговора унапред одређени, а лице које се запошљава може само да их прихвати и потпише уговор или одустане од њега.

У Хрватској се слободна радна места у државним органима попуњавају путем јавног конкурса (натјечаја).²²⁹ Пре расписивања јавног конкурса, слободно радно место може се попунити из реда државних службеника путем интерног огласа или премештајем. Јавни оглас је дакле правило, а попуњавање слободних радних места расписивањем интерног огласа или премештајем могућност о којој одлучује старешина органа. За учешће на конкурс, односно стицање статуса државног службеника²³⁰ потребна је одговарајућа стручна спрема прописана законом или другим прописом (завршено школовање одређеног нивоа о чему је издата јавна исправа) и положен државни стручни испит. За кандидата који је изабран путем конкурса или интерног огласа (у случају да је изабрано лице државни службеник у органу који је расписао конкурс или оглас), доноси се решење о распореду на радно место. За кандидата који је изабран путем конкурса или интерног огласа (ако је изабрано лице државни службеник

²²⁷ Члан 65. Закона о јавним службеницима Р. Словеније.

²²⁸ Члан 65. ст. 5. и 6. Закона о јавним службеницима Р. Словеније.

²²⁹ Члан 45. став 1. Закона о државним службеницима Р. Словеније.

²³⁰ Више о овоме је наведено у делу рада у коме се говори о условима за запослење.

у другом државном органу), о томе се обавештава старешина органа у коме тај кандидат ради и тражи писмена сагласност за премештај службеника. Ако старешина не одговори у року од осам дана, сматра се да је сагласан с премештајем службеника у други државни орган. Затим се доноси решење о распореду изабраног кандидата на радно место. За кандидата који је изабран путем конкурса (у случају изабрано лице није државни службеник), доноси се решење о пријему у државну службу, а по коначности тог решења и решење о распореду на радно место. Решење о пријему у државну службу и решење о распореду на радно место по својој правној природи су управни акти. Жалба која одлаже извршење решења подноси се у року од петнаест дана од дана када је решење примљено.²³¹

Радно место државног службеника у Републици Српској може се попунити путем јавног или интерног огласа, премештајем државног службеника из истог или другог органа или напредовањем у служби.²³² Конкурс за заснивање радног односа у републичким органима расписује и објављује Агенција за државну управу, као и резултате јавног конкурса (на интернет страници Агенције). Обавештење о извршеном избору кандидата доставља се свим учесницима јавног конкурса. Учесник јавног конкурса има право да изјави жалбу у року од 15 дана од дана када је примио обавештење. Жалба се подноси Одбору државне управе за жалбе, изузев ако је реч о државним службеницима које поставља Влада.

Изабрани кандидат је дужан да ступи на рад у року од 15 дана од дана коначности решења о постављењу, односно запошљавању.

1.4.2. Попуњавање положаја

Положаји се увек попуњавају постављењем.²³³ Поред општих услова за заснивање радног односа у државним органима, за рад на положају потребно је и стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање девет година радног искуства у струци.

²³¹ Član 52. stav 2. i 3. Zakona o državnim službenicima R. Hrvatske.

²³² Чл. 38, 43–45. Закона о државним службеницима Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске”, бр. 118/08 и 117/11.

²³³ Чл. 66–75. Закона о државним службеницима.

Ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс. Интерни конкурс је обавезан ако положај попуњава Влада. Поступак конкурса отпочиње пошто лице у државном органу које је овлашћено да предложи постављење на положај донесе решење о попуњавању положаја интерним конкурсом. Решење се доставља Служби за управљање кадровима.²³⁴ У осталим државним органима може се одмах спровести јавни конкурс.

На интерни и јавни конкурс кад положај попуњава Влада, примењују се Закон о државним службеницима у делу који се односи на интерни и јавни конкурс при попуњавању извршилачких радних места, изузев података који се односе на место, дан и време провере оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку. Интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, ако је у питању положај који попуњава Влада, у року од осам дана од дана када је примила решење о попуњавању положаја. Оглас садржи исте податке као и оглас за извршилачко радно место, с тим да се мора навести податак о трајању рада на положају. Пријаве се такође подносе Служби за управљање кадровима, у року од осам дана од дана када је објављен конкурс.

На интерном конкурс за положаје кад положај попуњава Влада, могу учествовати само државни службеници из органа државне управе и служби Владе: који су у претходне две године оцењени оценом „нарочито се истиче”, који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинута. Таквом законском одредбом, у односу на раније законско решење, проширен је круг лица која имају право да учествују на интерном конкурс, без обзира на звање у које је разврстано радно место на којем државни службеник ради, чиме се не угрожава квалитет кадрова који имају право да учествују на интерном конкурс.

По спроведеном изборном поступку, конкурсна комисија може утврдити да ниједан кандидат не испуњава мерила прописана за избор или да су се на конкурс јавили кандидати који испуњавају услове за избор. Ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат не испуњава мерила прописана за избор, Влади не може бити предложен кандидат за постављање на положај, а ако утврди да су се на конкурс пријавили кандидати који испуњавају услове, саставља листу од највише три кандидата који најбоље испуњавају мерила прописана за избор.

²³⁴ Чл. 12. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

Листа кандидата се доставља руководиоцу органа или другом лицу надлежном да Влади предложи кандидата за постављање на положај, који има дискреционо право да одлучи хоће ли предложити неко од лица с листе конкурсне комисије или ће одустати од предлога (неће предложити ниједно лице с листе). О разлозима за доношење такве одлуке мора се доставити информација Високом службеничком савету и Служби за управљање кадровима.

Ако интерни конкурс не успе, спроводи се јавни конкурс. Сматра се да интерни конкурс није успео ако Влади није предложен кандидат за постављање на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата. Јавни конкурс се спроводи по правилима која важе за интерни конкурс, односно за интерни и јавни конкурс при попуњавању радних места извршилаца. Ако ни након спроведеног јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављање на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата, спроводи се нови јавни конкурс.

Јавни конкурс се оглашава наредног дана од дана када је примљено обавештење да интерни конкурс није успео. Поступак по конкурсуну, односно изборни поступак спроводи конкурсна комисија,²³⁵ коју за сваки појединачни конкурс именује Високи службенички савет међу својим члановима и стручњацима за одређену област, с тим да један члан може бити државни службеник из органа у коме се положај попуњава. Председник комисије је увек члан Високог службеничког савета.²³⁶

Решење о постављењу на положај доноси Влада. Против решења о постављењу није допуштена жалба, али незадовољни учесник конкурса може покренути управни спор.²³⁷ Државни службеник ступа на положај по коначности решења о постављењу.

Попуњавање положаја у осталим државним органима врши се сходно одредбама Закона о интерном и јавном конкурсуну кад положај попуњава Влада, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Високог службеничког савета и Службе за управљање кадровима. Састав Конкурсне комисије, стручне оспособљености, знања и вештине које се оцењују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на положај у Врховном касационом суду прописује председник Врховног касационог суда, за положај у Републичком јавном тужилаштву – републички јавни тужилац, а за остале државне органе, тела одређена њиховим актима.

²³⁵ Члан 68. Закона о државним службеницима.

²³⁶ Члан 34. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

²³⁷ Члан 18. Закона о управним споровима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 104/09).

Државни службеник може бити поново постављен на исти положај, без спровођења конкурса. Такав начин попуњавања положаја омогућава континуитет у раду самог државног службеника, али и државног органа у коме обавља послове, а поготову је важан за одржавање вишег слоја управног менаџмента који треба да представља окосницу државне управе, независну од промена политичких странака на власти.

Регрутовање лица за висока управна места, тј. регрутовање високих државних службеника у Француској у основи је централизовано. Национална школа за администрацију је и даље „главни улаз” за висока места.²³⁸ Међутим, Уредба бр. 2005-1569 од 15. децембра 2005. године, којом се спроводе владине иницијативе у погледу напредовања државних службеника у каријери, олакшава регрутовање високих руководилаца (*administrateurs civils*) екстерним путем (*tour extérieur*). Та уредба се односи и на могућност да се, узимајући у обзир професионално искуство и потребан радни стаж од најмање осам година, у највишу категорију државних службеника прими лице које није радило у државној управи. Поред тога, укинута је старосна граница од 50 година, која се досад примењивала на спољне кандидате.²³⁹

У Немачкој државној управи се, такође, последњих година отварају могућности да се високи државни службеници у одређеном броју бирају на јавном конкурс, где кандидатуру подносе на основу пројекта у којима предлажу да унапреде државну службу својим стручним знањем, искуством или стратегијом. Те новине се односе како на савезну државу, тако и на покрајине. У Немачкој је такође омогућено високим руководиоцима да буду регрутовани привремено – на одређено време, пре него што добију радно место на неодређено време. Међутим, највиша места у управи као директори органа, генерални секретари министарстава и сл., заузимају високи „политички” државни службеници (*politische Beamte*). У начелу, ти државни службеници потичу из управе, али се бирају према политичким мерилима.²⁴⁰

За разлику од таквог становиштва, у Шведској се државни службеници не постављају по партијској линији, што значи да се они не мењају с променом владајуће структуре. Највише службенике у управи поставља Влада на основу релевантних

²³⁸ Бребан, Ги (Gay Braibant): наведено дело, стр. 302 и даље.

²³⁹ Администрација и државна управа у 27 држава чланица ЕУ – 27 профила земаља (Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године. www.suk.gov.rs/.dotAsset/12238.pdf – март 2013.

²⁴⁰ *Ibid.*

параметара који се вреднују кроз установу конкурса. То су места која одговарају положајима у нашем правном систему.²⁴¹

У Словенији је поступак запошљавања централизован за радна места највиших службеника које поставља Влада. Закон о запосленима у државној служби прецизира да високе државне службенике регрутује посебно тело под називом Савет службеника. Тај савет је задужен за избор генералних директора, генералних секретара, директора и руководиоца административних јединица.²⁴²

Руководеће државне службенике (помоћник министра, секретар министарства, руководиоца републичке управе, републичке управне организације, њихови заменици и помоћници, главни републички инспектор, секретар у Агенцији за државну управу) у Републици Српској²⁴³ поставља Влада на основу јавног конкурса, на предлог Агенције, на пет година с могућношћу обнове мандата.

1.4.3. Престанак рада на положају

Државном службенику рад на положају престаје кад протекне време на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе, ако је укинут положај, ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом или ако буде разрешен.

Положај је укинут ако буде укинут државни орган, а његов делокруг преузме други државни орган или не преузме ниједан државни орган, ако део делокруга државног органа у коме је положај преузме други државни орган или ако положај буде укинут доношењем новог или изменом постојећег правилника.

Државни службеник се разрешава с положаја ако му радни однос престане због: осуде на казну затвора од најмање шест месеци; коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа; спроведене иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције;²⁴⁴ ако му два пута, али не узастопно, коначним решењем буде одређена оцена „не задовољава“; коначног решења којим му је одређена оцена „не

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Чл. 26. и 27. Закона о државним службеницима „Службени гласник Републике Српске”, бр. 118/08 и 117/11.

²⁴⁴ Члан 51. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

задовољава” на ванредном оцењивању; ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвати јавну препоруку Заштитника грађана или из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Поред законом утврђених елемената, решење садржи и разлоге због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају. Против тог решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Нови разлог за разрешење лица на положају уведен је у наш правни систем одредбом члана 38. Закона о министарствима,²⁴⁵ у коме је уређено да министар може, у року од 45 дана од дана ступања на снагу тог закона предложити Влади разрешење државног службеника на положају, ако државни службеник на положају није остваривао резултате у свом раду. Тај разлог, као и други разлози разрешења наводе се у решењу које доноси тело надлежно за постављење државног службеника (Влада) и у коме се наводи због чега је рад на положају престао. Против тог решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор. Да би се обезбедио континуитет рада државног органа, Влада на предлог министра може поставити вршиоца дужности државног службеника на положају који ће обављати послове до постављења државног службеника на положају у складу са законом.²⁴⁶

Државни службеник коме је протекло време на које је постављен, који је поднео оставку на положај или коме је положај укинут доношењем новог или изменом постојећег правилника има право да у истом државном органу буде премештен на

²⁴⁵ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 72/12.

²⁴⁶ Наведено законско решење је допуна одредаба које су о тој правној материји садржане у Закону о државним службеницима, који као основни закон за службеничке радне односе треба да садржи и одредбе које се, између осталог, односе на престанак рада на положају јер се тиме уређују статусни односи те категорије државних службеника. Значи, Закон о државним службеницима, а не Закон о министарствима као *ad hoc* закон у коме се обрађује материја организације министарстава као органа државне управе (број министарстава, посебних организација, делокруг и сл.), треба да регулише институт разрешења лица на положају. Наведеним чланом 38. је, заправо, дат правни основ за склањање политичких противника који су као државни службеници заузимали висока места (помоћници министра, државни секретари, директори органа у саставу министарства). Да не буде забуне, и претходни носиоци власти су приликом доласка на власт померили „неподобне” државне службенике, али је од тада протекло више година, па се могло очекивати да је „ухватило корена” прокламовано начело деполитизације државне управе. Уз наведено, тешко је прихватити као разлог за смену – неостваривање резултата рада, када је тај државни службеник – лице на положају, добило све похвале за рад у 2011. години од министра, истина, оног бившег, из његове политичке опције. Ипак, како су решења на основу члана 38. Закона о министарствима донета у августу и септембру 2013. године, за окончање те ситуације треба сачекати одлуке суда.

друго радно место за које испуњава услове ако оно постоји, а ако не постоји, постаје нераспоређен. Државни службеник који је разрешен зато што му је два пута, али не узастопно, коначним решењем одређена оцена „не задовољава”, као и зато што је орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихватило јавну препоруку Заштитника грађана, постаје нераспоређен.

Државни службеник коме је положај укинут услед укидања државног органа или дела делокруга државног органа има право да, до протеча времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео делокруг укинутог државног органа, ако новим правилником буде предвиђен исти или сличан положај и он за њега испуњава услове, а ако такав положај не постоји, има иста права и дужности као да му је положај престао протеклом времена на које је постављен. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.

1.5. Уређење кадровског система

Кадровски систем било које организације, предузећа, установе, као и органа државне управе чини укупност квантитативне и квалитативне структуре кадра, распоређеног у појединим елементима формалне структуре организације. Састоји се од међусобно повезаног скупа појединаца и група, распоређених на одређене послове, који су различити по обиму, сложености, одговорности и времену потребном за њихово обављање. За обављање тих послова потребан је одговарајући број запослених који испуњавају одређене захтеве структуре и захтеве у погледу радних способности. Исказивањем потребе за кадром ствара се слика о постојећој унутрашњој структури организације и плановима за развој организације.

Структура потреба за кадром зависи од бројних чинилаца, као што су развој технологије - увођење е-управе у државне органе; развој организације рада - концентрација функције управљања људским ресурсима у посебним унутрашњим организационим јединицама органа државне управе (Централа Пореске управе) и формирање Службе за управљање кадровима, као централног органа у систему државне управе; структура услуга које државни органи пружају грађанима; развој образовног процеса у друштву који управи шаље кадар одређеног профила и др.

Кадровски систем који се исказује кроз структуру потреба за кадром зависи од оствареног степена развоја, планова и циљева развоја органа државне управе.

1.5.1. Кадровски план

Кадровски систем државне управе се уређује кадровским планом који садржи податке о броју државних службеника према радним местима, као и податке о броју државних службеника који су потребни у години за коју се кадровски план²⁴⁷ доноси с радним односом на неодређено време; о броју приправника; о броју државних службеника чији се пријем планира у години за коју се кадровски план доноси с радним односом на одређено време, због могућег повећања обима посла у државном органу.

Нацрт кадровског плана припрема сваки државни орган истовремено са нацртом финансијског плана који ће бити саставни део закона о буџету и с којим мора бити усклађен, док предлог припрема Служба за управљање кадровима, осим за судове и јавна тужилаштва, за које предлог припрема министарство надлежно за послове правосуђа.

Кадровски план за органе државне управе доноси Влада Републике Србије, у року од тридесет дана од дана доношења закона о буџету, у складу са средствима која су за ту намену обезбеђена у државном буџету. Изузетно од тог правила, за судове и јавна тужилаштва кадровски план доноси министарство надлежно за послове правосуђа уз сагласност министарства за послове финансија, а у осталим државним органима – руководиоца органа. За спровођење кадровског плана одговоран је руководиоца органа који сагласно наведеном доноси одлуке о попуњавању радних места.

Спровођење кадровског плана у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа приликом спровођења интерног и јавног конкурса у њима прати Служба за управљање кадровима, а у судовима и јавним тужилаштвима – министарство надлежно за послове правосуђа.

Усклађеност попуњавања радних места у свим органима државне управе с кадровским планом надзире Управна инспекција.

Влада може од Службе за управљање кадровима и Управне инспекције затражити извештај о спровођењу Кадровског плана у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа и ако утврди

²⁴⁷ Чл. 154–57. Закона о државним службеницима; Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 8/06).

План (лат. *planit*) представља нацрт, пројекат... развој неке делатности за одређени период са одређеним циљем, садржајем, обимом, методама, средствима, роковима и сл. – Вујаклија, Милан, *Речник страних речи и израза*, јубиларно издање, Просвета, Београд 1996/97. године.

да се одступило од кадровског плана, може наложити да се предузму одговарајуће мере.²⁴⁸

Кадровски план, као што и сам назив говори, представља нацрт, пројекат, дакле оперативни акт, док је правилник о унутрашњем реду и систематизацији радних места у органима државне управе подзаконски општи акт који доноси ресорни министар по прибављеној сагласности Владе.²⁴⁹ И поред чињенице да правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима државне управе има виши ниво у систему правних аката према степену општости и сложености, он мора бити усаглашен с кадровским планом, у односу на број и структуру радних места и звања, односно врсте радних места државних службеника и намештеника.

Таква ситуација претвара правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места од подзаконског општег акта, у пропис за једнократну употребу, са роком важења од највише годину дана. То не представља велики проблем за органе државне управе мањег персоналног обима и ужег делокруга, али за Пореску управу је то посао с пуним радним временом од најмање месец дана. Зато из Пореске управе долазе захтеви да се правна пракса измени тако што би правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места пратио период за који се доносе стратешка акта развоја органа државне управе (Корпоративна стратегија Пореске управе 2013–2018), а кадровски план као оперативни акт би имао задатак да контролише број и структуру државних/пореских службеника у текућој години како би се сагласно кадровском плану одобавала средства за плате запослених и остале трошкове државног органа.

Кадровске планове доносе органи државне управе у свим анализираним службеничким системима.

У Републици Српској, чије је уређење кадровског система најсличније нашем, сваки републички орган управе припрема свој кадровски план, према садржају кадровског плана који утврђује Агенција за државну управу. На основу појединачних кадровских планова Агенција припрема предлог кадровског плана за све републичке органе управе и службе Владе и доставља га Влади уз претходно прибављено мишљење Министарства финансија, тако да кадровски план Владе чини збир појединачних кадровских планова за све републичке органе управе и службе Владе. Сваки републички орган управе спроводи део кадровског плана Владе који се на њега односи

²⁴⁸ Члан 17. Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима.

²⁴⁹ Чл. 46. и 47. став 1. Закона о државним службеницима; члан 167. став 4. тачка 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

и својим годишњем извештајем о раду и програму рада за наредну годину извештава Владу о остваривању кадровског плана за претходну годину и кадровском плану за наредну годину, а за спровођење кадровског плана је одговоран руководилац органа.²⁵⁰

1.5.2. Служба за управљање кадровима

Посебан орган управе установљен Законом о државним службеницима, који образује Влада Републике Србије, задужен за стручне послове везане за управљање људским ресурсима у државној управи јесте Служба за управљање кадровима.

Радам Службе руководи директор, који је одговоран генералном секретару Владе. Служба спроводи политику Владе у области управљања кадровима: оглашава интерне конкурсе за попуњавање извршилачких радних места и интерне и јавне конкурсе за попуњавање положаја у органима и стара се о правилном спровођењу поступка; припрема за Владу предлог кадровског плана органа и стара се о правилном спровођењу донесеног кадровског плана; даје мишљења о правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима; пружа стручну и саветодавну помоћ државним органима у вези са управљањем кадровима и унутрашњим уређењем; води евиденцију интерног тржишта рада у органима, помаже државним службеницима у вези с њиховим премештајем и радом у пројектним групама и помаже органима у решавању кадровских потреба; припрема за Владу предлог програма општег стручног усавршавања државних службеника и организује стручно усавршавање сагласно донесеном програму.

Служба такође пружа стручну техничку помоћ и помоћ у обављању административних послова Жалбеној комисији Владе и Високом службеничком савету и води Централну кадровску евиденцију.

У Централну кадровску евиденцију уписују се сви релевантни лични подаци о државним службеницима и намештеницима, као и подаци везани за пријем у радни однос у државној управи, кретање у служби и подаци везани за престанак радног односа. Органи државне управе дужни су да податке доставе у року од осам дана од дана настанка, односно измене податка. Подаци су доступни руководиоцима и другим лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима.

²⁵⁰ Чл. 99–101. Закона о државним службеницима, Републике Српске „Службени гласник Републике Српске”, бр. 118/08 и 117/11.

Државни службеник има право увида у своје податке из Централне кадрове евиденције,²⁵¹ као и у податке о кадровским потребама садржане у евиденцији интерног тржишта рада.

Евиденција интерног тржишта рада садржи податке о слободним радним местима, државним службеницима који желе трајни или привремени премештај на друго радно место, податке о нераспоређеним државним службеницима и податке о другим кадровским потребама.

У складу са Стратегијом реформе државне управе, улога Службе за управљање кадровима јесте да пружа подршку реформи државне управе у складу с принципима професионализације, деполитизације, рационализације и модернизације, као и да обезбеди примену и даљи развој утврђених стандарда и процедура у процесима управљања људским потенцијалима.

Служба, дакле, не одлучује о кадру у државној управи, већ има задатак да ствара услове за развој професионалне државне управе која је способна да буде модеран сервис грађана, да ефикасним одабиром кадра и применом критеријума способности правилно одлучује о напредовању државних службеника према резултатима рада, њиховом непрекидном стручном усавршавању и развоју каријере.

Да би у потпуности остварила своју улогу, Служби за управљање кадровима је потребна јака политичка подршка да би задржала овлашћења која су јој дата позитивним прописима, као и да би стално јачала своје административне капацитете.

И други анализирани службенички системи имају централне јединице задужене за кадар у државној управи (управљање људским ресурсима, стручно усавршавање, обука и др.). Тако је Влада Републике Хрватске оформила „Средишње тијело” државне управе надлежно за службеничке односе, са задатком да прати спровођење Закона о државним службеницима, обавља надзор над спровођењем тога закона, прати стање и предлаже мере за развој државне службе.²⁵² Такође, то тело врши надзор над применом Етичког кодекса државних службеника²⁵³ и води Регистар запослених у јавном сектору у складу с посебним законом.²⁵⁴

²⁵¹ Члан 161. став 1. Закона о државним службеницима, идентичан је са чланом 83. Закона о раду, па је та одредба могла бити брисана, јер се на институте који нису на посебан начин регулисани у Закону о државним службеницима примењују одредбе Закона о раду као општег прописа.

²⁵² Члан 38. Закона о државним службеницима Републике Хрватске („Народне новине Р. Хрватске” бр. 92/05 [...] 38/13).

²⁵³ „Народне новине Р. Хрватске” број 40/11.

²⁵⁴ Закон о регистру запослених у јавном сектору Републике Хрватске („Народне новине Р. Хрватске” бр. 34/11). Регистар запослених у јавном сектору је скуп података о запосленима у јавном сектору који се води ради успостављања квалитетнијег управљања људским ресурсима и централизованог обрачуна плата у јавном

1.5.3. Жалбена комисија (чланство и надлежност)

Жалбене комисије као другостепени органи, носиоци су управне контроле, поводом изјављених жалби државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и жалби учесника у интерном и јавном конкурс за пријем у радни однос у органима државне управе.

О жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе, а о жалбама државних службеника из судова и јавних тужилаштва – Жалбена комисија судова и Жалбена комисија јавног тужилаштва. О жалбама државних службеника из осталих државних органа одлучују жалбене комисије које се образују њиховим актима.

Председника и чланове Жалбене комисије Владе именује Влада међу државним службеницима који су дипломирани правници с најмање пет година радног искуства у правној струци, на предлог министра надлежног за послове управе.²⁵⁵ Председника и чланове жалбених комисија судова и јавног тужилаштва именује Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца, међу државним службеницима из судова и јавних тужилаштва. Председници жалбених комисија Владе и правосуђа врше искључиво дужност председника жалбене комисије, као државни службеници, и пошто им престане дужност председника, имају право да се врате на своје или друго одговарајуће радно место у државном органу.

Дужност члана жалбене комисије престаје по истеку времена на које је именован, ако поднесе писмену оставку, наврши радни век или ако буде разрешен. Уместо члана жалбене комисије коме је дужност престала пре времена именује се нови члан, до окончања мандата жалбене комисије.

сектору. Регистар обухвата запослене у свим државним органима и јавним службама, тј. јавним установама и другим правним лицима којима се средства за плате осигуравају у државном буџету, Хрватском заводу за мировинско осигурање (ПИО), Хрватском заводу за запошљавање, Хрватском заводу за здравствено осигурање и јавним установама којима се средства за плате осигуравају из средстава Хрватског завода за здравствено осигурање. Регистар садржи података о државном органу или јавној служби, о унутрашњем уређењу државног органа или јавне службе, о радним местима и запосленима. Корисници свих података су Министарство управе и Министарство финансија. Апликација Регистра запослених у јавном сектору пуштена је у продукцију у мају 2011. године.

²⁵⁵ Број чланова жалбене комисије одређује државни орган или тело надлежно за именовање и разрешење чланова жалбене комисије, тако да број чланова Жалбене комисије Владе не буде мањи од седам, а број чланова осталих жалбених комисија не буде мањи од пет. Чланови жалбене комисије и, међу њима, председник именују се на пет година и могу да буду поново именовани.

Председник жалбене комисије се разрешава дужности ако своју функцију обавља несавесно или неуспешно, а члан жалбене комисије, поред наведеног, ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији. Члан жалбене комисије који је именован међу државним службеницима, такође се разрешава дужности ако престане да буде државни службеник или ако му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али се може покренути управни спор.

Жалбене комисије воде поступак према начелима општег управног поступка. У свом раду су самосталне и раде у већима од три члана. Свака жалбена комисија доноси пословник о свом раду, којим поред осталог одређује број и начин образовања већа.

1.5.4. Високи службенички савет (чланство и надлежност)

Циљ оснивања Високог службеничког савета јесте јачање професионализације државне управе и њена деполитизација. Као самостално тело, установљено Законом о државним службеницима, Високи службенички савет, у складу с прописима који важе за органе државне управе и службе Владе, одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку и начин њихове провере за заснивање радног односа државних службеника, прописује мерила за избор на радна места, доноси Кодекс понашања државних службеника у органима државне управе и службама Владе и врши друге послове одређене тим законом.

Као самосталан орган, Високи службенички савет доноси пословник, у коме регулише начин и облике свога рада, као и друга питања од значаја за његов рад.²⁵⁶

Улога Високог службеничког савета посебно је важна када је у питању спровођење конкурса и предлагање кандидата за положаје које поставља Влада, с обзиром на то да именује чланове конкурсних комисија и прописује потребну стручну оспособљеност, знања и вештине које се оцењују у изборном поступку, што посебно истиче и Европска комисија,²⁵⁷ а такође у дисциплинском поступку против државних

²⁵⁶ Пословник Високог службеничког савета, 792 бр. 06-00-2/2006-02, јун, 2006.

²⁵⁷ Извештај SIGMA за Србију (Sigma Balkan Reports, Republik of Serbia, Public Service and the Administrative Framework), јун 2007.

службеника које је на положај поставила Влада за понашање које представља повреду правила државне службе.

Са стручног становишта, такође је важна активност Високог службеничког савета на припреми критеријума за избор, по објављеним конкурсима за радна места државних службеника, те је у том циљу донет Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места.²⁵⁸

Чланове Високог службеничког савета именује Влада на шест година.²⁵⁹ Савет има једанаест чланова, од којих се пет чланова именује међу стручњацима из области значајних за рад државне управе, на предлог председника Владе, а шест чланова се именује међу државним службеницима које на положај поставља Влада, на предлог министра надлежног за послове управе, с тим да функционери у државним органима за чланове Високог службеничког савета могу бити именовани највише два пута.

Услови и разлози за престанак обављања дужности члана Високог службеничког савета истоветни су са условима и разлозима за престанак обављања дужности члана жалбене комисије, као и правна заштита у случају доношења решења о разрешењу.

1.6. Платни систем у државним органима

У склопу доношења прописа из области службеничког законодавства, Народна Скупштина Републике Србије је на седници одржаној 14. јула 2006. године донела Закон о платама државних службеника и намештеника.²⁶⁰ Решења донета тим законом имала су функцију да прате распоређивање државних службеника, извршено према одредбама Закона о државним службеницима. Плата, као основно право из радног односа, треба, према концепцији тог закона, да одражава сложеност послова који се обављају (што произлази из концепта звања која се везују за послове, а не за личност запосленог) и резултате рада (што произлази из концепта напредовања на истом радном месту).

Плата државних службеника и намештеника састоји се из следећих компонената: основице за обрачун плате, коефицијента с којим се множи основица

²⁵⁸ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 64/06 и 81/06.

²⁵⁹ Чл. 165. и 166. Закона о државним службеницима.

²⁶⁰ Закон о платама државних службеника и намештеника, „Службени гласник Р. Србије”, бр. 62/06, 63/06, 115/06 и 101/07.

(основна плата) и додатака на плату. Плата се исплаћује у текућем месецу за претходни месец. Средства за плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника обезбеђују се у буџету Републике Србије, а државни службеник остварује заштиту права на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређује положај државних службеника.

1.6.1. Основна плата

Основна плата се одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата.²⁶¹ Основна плата припада државном службенику који ради пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом. Државни службеник који не ради пуно радно време има право на основну плату која је сразмерна дужини његовог радног времена. Основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије. Одређивање коефицијента врши руководилац државног органа, односно лице или тело одређено посебним прописом. Решењем о коефицијенту одређује се платна група у којој се налази радно место, број платног разреда и висина коефицијента.

Сваки положај и свако извршилачко радно место, сврстани су у једну од 13 платних група (положаји у групе I–V, а извршилачка радна места у групе VI–XIII). За сваку групу положаја, утврђује се један стални коефицијент. Сврставање извршилачких радних места у групе, врши се према додељеним звањима. За сваку групу извршилачких радних места, предвиђено је осам платних разреда, који изражавају напредовање на истом извршилачком радном месту.

Разлика у приступу приликом одређивања плате је последица другачије природе положаја и извршилачких радних места, јер је рад на положају, у принципу, временски ограничен, па напредовање по платним разредима губи смисао.

Положај у министарству, посебној организацији, служби Владе, суду, јавном тужилаштву, Републичком јавном правобранилаштву и положај начелника управног округа сврстава се у платну групу на основу одредаба Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. Положај у службама

²⁶¹ Основна плата у упоредном праву одређује се законом у номиналном износу (Немачка, Шведска, Словенија), а законом се номинални износ и коригује. Такав метод је одлика стабилних монетарних система, који имају минималну стопу инфлације. У државама које су у транзицији није тако (Србија, Хрватска), па се основна плата одређује на основу параметара утврђених законом – коефицијената или бодова, који се потом множе са одговарајућом основицом. Такав приступ прихваћен је и у Закону о платама државних службеника и намештеника.

Народне скупштине, председника Републике, Уставног суда и службама органа чије чланове бира Народна скупштина одређује се њиховим актима, при чему се полази од општих правила за разврставање радних места и тежи да они буду једнако вредновани као слични положаји у министарствима, службама Владе и судовима.

Табела 9: Коефицијенти за плате државних службеника

Групе положаја и називи звања	Платна група	Платни разред и висина коефицијента							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Прва група положаја	I	9,00							
Друга група положаја	II	8,00							
Трећа група положаја	III	7,11							
Четврта гр. положаја	IV	6,32							
Пета група положаја	V	5,62							
Виши саветник	VI	3,96	4,15	4,36	4,58	4,81	5,05	5,30	5,57
Самостални саветник	VII	3,16	3,32	3,49	3,66	3,85	4,04	4,24	4,45
Саветник	VIII	2,53	2,66	2,79	2,93	3,08	3,23	3,39	3,56
Млађи саветник	IX	2,03	2,13	2,23	2,34	2,46	2,58	2,71	2,85
Сарадник	X	1,90	1,99	2,09	2,19	2,30	2,42	2,54	2,67
Млађи сарадник	XI	1,65	1,73	1,82	1,91	2,00	2,10	2,21	2,32
Референт	XII	1,55	1,63	1,71	1,79	1,88	1,98	2,07	2,18
Млађи референт	XIII	1,40	1,47	1,54	1,62	1,70	1,79	1,88	1,97

Коефицијент за положај одређује се према платној групи у којој се налази положај, а за извршилачко радно место, према платном разреду платне групе у којој се налази извршилачко радно место. То је у принципу, коефицијент првог платног разреда платне групе у којој се радно место налази. Изузетак су државни службеници на руководећим извршилачким радним местима. Њима се као почетни коефицијент одређује коефицијент трећег платног разреда платне групе, што је сагласно члану 18. Закона који за руководиоце унутрашњих јединица предвиђа увећање коефицијента за два платна разреда. Такође, да би се уважили дотадашњи резултати најбољих државних службеника, предвиђена су и одређена одступања од постављених правила, а односе се на могућност да се таквим службеницима одреди коефицијент другог или трећег платног разреда. Стога је Законом уређено да руководилац државног органа може да за највише 15% од укупног броја државних службеника који су остварили значајне

результате рада, одреди коефицијент другог или трећег платног разреда платне групе у којој се налази њихово радно место, а за руководиоце унутрашњих јединица коефицијент четвртог или петог платног разреда платне групе у којој се налази њихово радно место.²⁶²

Државном службенику који тек заснива радни однос одређује се коефицијент првог платног разреда платне групе у којој се радно место налази, као и државном службенику који напредује на непосредно више радно место. Међутим, ако је кокоефицијент платне групе у којој се налази ново радно место нижи од коефицијента који је државни службеник имао пре напредовања, одређује му се коефицијент који је непосредно виши од коефицијента који је имао пре напредовања.

Поштујући принцип да се државном службенику који ступа на радно место руководиоца унутрашње јединице коефицијент увећава за два платна разреда, то се државном службенику који престане да руководи унутрашњом јединицом коефицијент смањује за два платна разреда, док државни службеник који је трајно или привремено премештен на друго радно место које је у истом звању као радно место с кога је премештен (одговарајуће радно место) задржава коефицијент који је имао до премештаја.

Државном службенику који је због тога што се променило уређење државног органа уз своју сагласност премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми одређује се коефицијент платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда платне групе у којој се налази радно место с кога је премештен. Сагласност је потребна зато што се премештајем на ниже радно место дерогира дотадашње напредовање државног службеника. Дерогирање напредовања због промене уређења управо и јесте разлог због кога се у већини службеничких система посебно уређује заштита плате у таквим случајевима. Прве године после премештаја коефицијент државног службеника увећава се за 80% разлике између коефицијента на радном месту с кога је премештен и коефицијента на радном месту на које је премештен, у другој години увећава се за 50% те разлике, а у трећој години за 20% те разлике. После протеча треће године од премештаја државном службенику престаје право на увећање коефицијента.²⁶³

²⁶² Члан 53. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника.

²⁶³ Слично решење предвиђа аустријски закон, док по немачком закону, државни службеник наставља да прима исту плату док основна плата радног места на које је премештен не достигне износ који је имао пре премештаја.

Државном службенику који је с положаја премештен на извршилачко радно место због тога што је протекло време на које је постављен или због тога што је поднео оставку или због тога што је положај укинут, одређује се коефицијент највишег платног разреда платне групе у којој се налази радно место на које је премештен. Он има право и на увећање коефицијента према истим правилима као и државни службеник који је уз своју сагласност премештен с вишег радног места на ниже радно место.

Ако државни службеник буде преузет у други државни орган на радно место које је разврстано у исто звање, одређује му се платни разред платне групе који је имао на ранијем радном месту у државном органу из кога се преузима. Ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у непосредно више звање, одређује му се први платни разред платне групе у коју је сврстано то његово ново радно место. Изузетно, ако је коефицијент платног разреда платне групе у коју је сврстано радно место на које се државни службеник премешта на основу споразума о преузимању нижи од коефицијента који је државни службеник имао у државном органу из којег је преузет, одређује му се платни разред те платне групе с непосредно вишим коефицијентом. Ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у непосредно ниже звање, одређује му се платни разред платне групе у коју је сврстано то радно место с непосредно вишим коефицијентом.²⁶⁴

Приправнику у државном органу се одређује коефицијент који износи 80% коефицијента првог платног разреда платне групе у којој се налази радно место на које би био распоређен после приправничког стажа.

Напредовање унутар платне групе у којој се налази радно место, које за последицу има повећање плате државног службеника, заснива се на оценама остварених резултата рада. Међутим, те одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника не примењују се аутоматски, чим службеник оствари право на напредовање, већ сагласно са чланом 87. став 3. Закона о државним службеницима, у коме се наводи да државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, а да не промени радно место, према закону којим се уређују плате у државним органима, из чега се закључује да омогућавање те врсте напредовања државних службеника није обавеза послодавца, већ могућност коју државни службеник остварује ако се стекну услови (ако постоје средства у буџету и др.).

²⁶⁴ Члан 49б. Закона о државним службеницима.

Законом о платама државних службеника и намештеника регулисан је прелазни режим плата за оне државне службенике и намештенике чија је основна плата после доношења Закона била мања од плате коју су до тада примали (обрачунате без минулог рада),²⁶⁵ тако што је државни службеник задржао плату коју је имао, док његова основна плата, применом одредаба Закона, не достигне плату коју је имао 1. јануара 2007. године. Одредба је заштитног карактера, а сличне одредбе уобичајене су у упоредном законодавству при сличним реформама. Наиме, према Закону о радним односима у државним органима, плата се примала према звањима која су одражавала лична својства запослених и стицала се махом на основу година радног стажа, док према Закону о државним службеницима, звање прати радно место и зависи од послова радног места. Поред тога, из система су нестали разни додатни коефицијенти за поједине послове, с обзиром на то да су сложеност послова и одговорност постала мерила на основу којих се радна места разврставају у звања. Због свега тога био је потребан прелазни режим – да спречи смањење плата због преласка на нов систем.

Слично платном систему у домаћем праву, уређују се плате у другим државама: у Француској се плата утврђује према коефицијенту чија је вредност утврђена у истом износу за све државне службенике. Индивидуална плата се заснива на категорији (корпусу) запосленог и рангу који је достигао на његовом радном месту.²⁶⁶

У Немачкој, Савезни закон одређује основну плату која је иста за све државне службенике (на савезном нивоу, на нивоу држава чланица и за судије за прекршаје).²⁶⁷

У службеничком систему Словеније, Закон о систему плата у јавном сектору²⁶⁸ уређује систем плата функционера и државних службеника у јавном сектору, укључујући запослене у органима локалне самоуправе, правила по којима се плате одређују, обрачунавају и исплаћују, по којима се одређује износ новца за плате, као и поступак за промену односа између платних група и платних подгрупа. Плата је састављена из основне плате, дела плате за успешност у раду и додатака. Висина основне плате се одређује према платној групи, платној подгрупи и тарифном разреду. Основна плата државног службеника је одређена платним разредом у који је уврштено

²⁶⁵ Плате државних службеника које би према Закону о платама државних службеника и намештеника биле мање, према члану 52. Закона о државним службеницима задржане су на нивоу пре 1. јануара 2007. године (али нису могле да расту као остале плате у органима државне управе), што представља меру социјалне политике и не односи се на новозапослене.

²⁶⁶ Администрација и државна служба у 27 држава чланица Европске уније: www.suk.gov.rs/dotAsset – фебруар 2013.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Закон о систему плата у јавном сектору – (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – Uradni list, št. 108/09)

радно место на које је државни службеник распоређен, односно које је добио напредовањем. Основна плата функционера је одређена платним разредом у који је уврштена одређена функција, односно с платним разредом који је функционер добио напредовањем, ако функционер може напредовати у складу са законом. Износ најнижег платног разреда и висина усклађивања се утврђују колективном уговором за јавни сектор. Вредности платних разреда се усклађују по правилу једанпут годишње. За спровођење закона, као и за разматрање предлога за измену плата у јавном сектору, установљено је Веће за систем плата у јавном сектору, које чине представници државних органа и удружених локалних заједница, као и синдикат јавног сектора.²⁶⁹

У Хрватској се плате државних службеника одређују посебним законом²⁷⁰ или их уређује влада на предлог надлежног министра (Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране, Министарства финансија – Пореске управе).

Уредбом о називима радних места и коефицијентима сложености послова у државној служби²⁷¹ утврђују се називи радних места у државној управи и висина основне плате која директно зависи од утврђеног коефицијента. Основица за обрачун плате се утврђује колективним уговором за запослене у државној управи и множи се с коефицијентом за послове одређеног радног места, и то: за послове у I врсти, од 1,05 до 3,50; за послове у II врсти од 0,90 до 1,20; за послове у III врсти од 0,65 до 1,10 и за послове у IV врсти од 0,50 до 0,75.

1.6.2. Додаци на основну плату

Додаци на основну плату државних службеника, осим додатка за време проведено у радном односу – минули рад, који се исплаћује у износу од 0,4% за сваку навршену годину рада у радном односу,²⁷² садрже право државног службеника на додатак за рад ноћу, на дан државног празника који није радни дан, додатно оптерећење на послу,²⁷³ додатак за прековремени рад и додатак за приправност. Пошто

²⁶⁹ Parlamentarna skupština BiH, *Plate u javnom sektoru (Slovenija, Hrvatska, Austrija)*, Sarajevo 2008.godine, str. 2–22.

²⁷⁰ Član 10. Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

²⁷¹ „Narodne novine R.Hrvatske”, br. 37/01[...] 25/13 – prečišćen tekst).

²⁷² Додатак за минули рад није уобичајена ставка у исплатним листама у другим правним системима. По захтеву ММФ-а, требало је до 1. јануара 2011. године преиспитати оправданост даљег постојања додатка за време проведено у радном односу.

²⁷³ Додатак за додатно оптерећење на послу представља новину, уведу на основу Закона о државним службеницима. Члан 26. Закона о платама државних службеника одређује да државни службеник који по налогу претпостављеног, поред свог редовног посла, привремено ради и послове који нису у опису

је већина тих додатака утврђена у занемариво ниском износу и крајње рестриктивно се примењује, они не доприносе значајном повећању плата.

Додатак за сваки сат рада ноћу рад (од 22.00 сата до 6.00 сати наредног дана), износи 26%, а додатак за сваки сат рада на дан празника који није радни дан износи 110% вредности радног сата основне плате државног службеника.

Државни службеник за сваки сат који по налогу претпостављеног ради дуже од пуног радног времена (прековремени рад) има право на сат и по слободно. И у упоредним системима правило је да се државном службенику прековремени рад компензира слободним сатима.²⁷⁴ Прековремени рад се месечно прерачунава у слободне сате, које државни службеник мора да искористи у току наредног месеца.

Максимално дозвољен прековремени рад и за државне службенике износи највише осам сати недељно, као и за запослене код других послодаваца. Само изузетно, уз претходну сагласност запосленог, прековремени рад може трајати и дуже од оног утврђеног општим прописима о раду, најдуже до 20 сати недељно и најдуже 90 дана у календарској години.

Изузетно, државном службенику који не може да искористи слободне сате због тога што природа послова радног места чешће захтева тако обиман прековремени рад, може да се исплати додатак за сваки сат прековременог рада, који износи 26% вредности радног сата основне плате државног службеника. Право на додатак се утврђује решењем руководиоца органа које у образложењу мора да садржи разлоге због којих државни службеник не може да искористи слободне сате.

Додатак за рад ноћу, додатак за рад на дан празника који није радни дан и додатак за додатно оптерећење на раду искључују додатак за прековремени рад, али се као прековремени рад рачуна време ефективног рада по позиву који је државни службеник позван да изврши за време приправности.

Државни службеници на положају немају право на наведене додатке на плату, осим на додатак за време проведено у радном односу.

У правном систему Словеније, укупна накнада за рад државних службеника састоји од основне плате и додатка на плату, па државном службенику припадају

његовог радног места, због тога што је повећан обим посла или ако замењује одсутног државног службеника, има право на исплату накнаде која износи 4% од основне плате ако државни службеник у таквом режиму ради најмање 10 дана месечно (ако замењује руководиоца унутрашње јединице 5% месечно), док рад од најмање 20 дана подразумева накнаду од 8%, односно 10% основне плате државног службеника.

²⁷⁴ Плаћање прековременог рада могуће је само у неким системима, попут аустријског, али и тамо само изузетно и врло рестриктивно.

положајни додатак (5–20% основне плате), додатак за радни стаж, менторство, специјализацију, магистериј или докторат, где то није услов за одређено радно место (утврђује се колективним уговором за јавни сектор); додатак за двојезичност (припада државном службенику и судији, судији за прекршаје, државном тужиоцу, као и државном правобраниоцу који раде на подручју општина у којима живи италијанска или мађарска народна заједница, где је италијански или мађарски језик службени језик, ако је знање језика народне заједнице услов за обављање посла, односно функције, у висини 3–15% основне плате); додатак за мање повољне радне услове, који нису узети у обзир у вредновању радног места, назива, односно функције (рад у подељеном радном времену, рад у неједнакомерно распоређеном радном времену; рад након поноћи, недељом и даном који је законом одређен као слободан или као празник, за прековремени рад, с тим што се неки од тих додатака међусобно искључују).

У Републици Хрватској су поред права на основну плату Уредбом о називима радних места и коефицијентима сложености послова у државној служби²⁷⁵ утврђени посебни додаци на услове рада, критеријуми и највиши могући износ додатка за натпросечне резултате у раду.

1.6.3. Накнада плате и друга примања

Закон уређује и случајеве у којима државни службеник има право на накнаду плате, као и висину накнаде.

Док користи годишњи одмор и плаћено одсуство које му је одобрено према општим прописима о раду и посебном колективном уговору за државне органе, државни службеник има право на накнаду плате која се обрачунава и исплаћује у истом износу као да је радио, као и за дан празника који није радни дан и ако се одазвао на војну вежбу или на позив државног органа.²⁷⁶

Државни службеник који не ради због болести или повреде (привремена спреченост за рад) има право на накнаду плате која износи 65% основне плате за месец у коме је одсуствовао због болести или повреде ван рада, односно 100% основне плате

²⁷⁵ „Narodne novine R. Hrvatske”, br. 77/71 [...] 25/13 – prečišćen tekst).

²⁷⁶ Државни орган у коме ради државни службеник који се одазвао на војну вежбу или на позив другог државног органа има право да му орган на чији се позив државни службеник одазвао, рефундира исплаћену накнаду плате, ако законом није друкчије одређено. Право на рефундацију исплаћене накнаде плате, предвиђено је и чланом 141. став 2. Закона о раду.

за месец у коме је одсуствовао због професионалне болести или повреде на раду. Накнада плате не може бити нижа од минималне зараде утврђене општим прописима о раду.

Док је нераспоређен, државни службеник има право на накнаду плате која износи 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење да је нераспоређен,²⁷⁷ а државни службеник који је удаљен с рада због тога што је против њега покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа има, док је удаљен с рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење о удаљењу.²⁷⁸ Ако је државниом службенику одређен притвор, он има право на накнаду плате према општим прописима о раду, а накнада се исплаћује на терет органа који је одредио притвор.

Државни службеник има право на накнаду плате и док је на породилском одсуству или док одсуствује с рада ради неге детета или другог лица, према општим прописима о раду.

Државни службеник има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак с рада, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада. Услови за накнаду трошкова, њихова висина и начин на који се остварују прописују се уредбом Владе.²⁷⁹

Државни службеник коме престане радни однос због тога што је протекло два месеца откад је постао нераспоређен има право на отпремнину, као и при одласку у

²⁷⁷ Статус нераспоређеног службеника је постојао и у Закону о радним односима у државним органима, с тим што није било предвиђено колико дуго неко може бити нераспоређен, нити колику накнаду прима. Тај закон је упућивао на примену општих прописа о раду, што је у пракси стварало недоумице о висини накнаде и њеном трајању. Отуда се сада у службеничком законодавству накнада за време нераспоређености прецизно уређује.

²⁷⁸ Према Закону о раду, запослени који је удаљен с рада има право на накнаду зараде у висини четвртине зараде, а ако издржава породицу, у висини трећине зараде, с тим што може бити удаљен с рада највише три месеца. Закон о државним службеницима не ограничава трајање удаљења, државни службеник може бити удаљен с рада до окончања дисциплинског поступка, што значи до доношења коначног решења у дисциплинском поступку. То је један од разлога због кога је предвиђен већи износ накнаде док је државни службеник удаљен с рада у дисциплинском поступку. Други, важнији разлог јесте чињеница да државни службеник подлеже одредбама закона које се односе на спречавање сукоба интереса и док је државни службеник удаљен с рада. И док је удаљен с рада, државном службенику није дозвољено да обавља другу делатност. Због тога је потребно обезбедити социјалну сигурност државног службеника и док је удаљен с рада у већој мери него што је то у приватном сектору. Насупрот томе, државни службеник коме је одређен притвор има право на накнаду плате у висини која је предвиђена Законом о раду.

²⁷⁹ Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник Р. Србије”, бр. 98/07).

пензију. Висина отпремнине прописује се уредбом Владе, а посебним колективним уговором за државне органе могу да се утврде и друга примања државних службеника, према општим прописима о раду (накнада трошкова за случај смрти члана уже породице, бонуси и др.).

Као што је изложено, државни службеник или намештеник има право на накнаду плате, накнаду трошкова, отпремнину и друга примања, у складу са законом којим су уређују плате државних службеника и намештеника, и друга примања у случајевима и под условима предвиђеним Посебним колективним уговором који се примењује у државним органима.²⁸⁰

У ту групу, коју чине посебна примања за побољшање материјалног положаја запослених, спадају: солидарна помоћ запосленима; јубиларне награде за време проведено на раду у органима државне управе, поклони деци запослених за Нову годину и др.

Солидарна помоћ износи највише до висине три просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике Србије према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике, а даје се запосленом ако је дуже или теже болестан он или члан његове уже породице; ако је за њега или члана његове уже породице неопходна набавка ортопедских помагала и апарата за рехабилитацију; ако му је потребна здравствена рехабилитација; ако му је утврђена тежа инвалидност; ако је потребно набавити лекове за њега или члана његове уже породице; или се даје као помоћ његовој малолетној деци за случај његове смрти; као помоћ породици за случај његове смрти и смрти члана његове уже породице у висини трошкова погребних услуга; као месечна стипендија током редовног школовања за његову децу ако погине у току обављања послова радног места на које је распоређен – до висине просечне нето зараде у привреди Републике Србије.

Јубиларна и годишња награда представљају посебне врсте примања државних службеника.

Јубиларна награда припада запосленима у државној управи за 10, 20, 30 и 40 година рада проведених у радном односу код послодаваца, без обзира на то у ком државном органу је запослени остваривао права из радног односа. Запосленом за 10 година рада, припада јубиларна новчана награда у висини просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике Србије према последњем објављеном податку органа

²⁸⁰ Чл. 21–28. Посебног колективног уговора за државне органе („Службени гласник Р. Србије”, бр. 95/08).

надлежног за послове статистике, с тим што се висина новчане награде увећава за 25% при сваком наредном остваривању тог права. Изузетно, ако запосленом престане рад у државном органу, а остварио је право на јубиларну награду, награда ће се исплатити запосленом након престанка рада (одлазак у пензију) или његовом наследнику (ако је у међувремену запослени умро).

Годишња награда се исплаћује запосленом, по правилу, једнократно – у месецу јануару, а учесници у преговорима (социјални партнери: синдикати и држава као полсодавац) могу се споразумети и о томе да се годишња награда запосленом исплати, изузетно, у више делова. О висини и начину исплате годишње награде учесници преговарају у поступку израде Закона о буџету – половином новембра за наредну годину.

У одредби која говори о годишњој награди запосленима у државној управи, под појмом „годишња награда” не подразумева се посебно истицање и изузетан допринос раду државне управе једног или већег броја запослених, већ се под тим појмом означава „тринаеста плата”, која се исплаћује у земљама Европске уније и другим западним земљама као „божићни бонус”.

1.7. Посебне одредбе о намештеницима

Сагласно Закону о државним службеницима, намештеник је лице запослено у органу државне управе, чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова. Тиме се наглашава да радно место намештеника не подразумева употребу атрибута (овлашћења) државне власти.

Радна места намештеника разврстава Влада уредбом,²⁸¹ чијим је одредбама предвиђено да као намештеник у државном органу може да се запосли лице које има прописану стручну спрему и које испуњава остале услове одређене правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, којим се одређује број намештеника потребних за обављање послова радних места која су њиме предвиђена, као и да се попуњавање слободних радних места уклапа у донети кадровски план.

²⁸¹ Уредба о разврставању радних места намештеника („Службени гласник Р. Србије”, бр. 5/06 и 30/06).

Радна места намештеника су разврстана у врсте.²⁸² Разврставањем радних места намештеника исказује се њихов допринос у обезбеђивању пратећих техничких и других услова потребних за редован рад органа. Намештеник може бити распоређен на извршилачко или руководеће радно место, али може да руководи само оном ужом унутрашњом јединицом у којој искључиво раде намештеници.

²⁸² Прва врста радних места – радно место које испуњава следећа мерила: сложеност послова – пратећи послови с међусобно повезаним различитим задацима у којима се примењују утврђене методе рада или стручне технике; самосталност у раду – самосталност у раду и одлучивању о избору најбоље методе рада ограничена је повременим надзором руководиоца и његовим општим упутствима; одговорност – одговорност за правилну примену утврђених метода рада и стручних техника, што може да укључи и одговорност за руковођење; пословна комуникација – контакти претежно унутар органа да би се примала или давала упутства за рад; компетентност – факултетско образовање и познавање одговарајућих метода рада или стручних техника, као и радним искуством стечена вештина да се оне примене.

Друга врста радних места – радно место које испуњава следећа мерила: сложеност послова – прецизно одређени пратећи послови у којима се примењују утврђени методи рада или стручне технике; самосталност у раду – самосталност у раду ограничена је редовним надзором руководиоца и његовим општим и појединачним упутствима за решавање сложенијих методолошких и техничких проблема; одговорност – одговорност за правилну примену утврђених метода рада и стручних техника, што не укључује одговорност за руковођење; пословна комуникација – контакти унутар органа да би се примала упутства за рад; компетентност – факултетско образовање и током приправничког стажа стечено искуство да се знања примене.

Трећа врста радних места – радно место које испуњава следећа мерила: сложеност послова – прецизно одређени пратећи послови са ограниченим бројем међусобно повезаних задатака у којима се примењују утврђене методе рада или стручне технике; самосталност у раду – самосталност у раду ограничена је редовним надзором руководиоца и његовим општим упутствима за решавање сложенијих методолошких и техничких проблема; одговорност – одговорност за правилну примену једноставних и прецизно утврђених метода рада и стручних техника, што може да укључи и одговорност за руковођење; пословна комуникација – контакти претежно унутар органа да би се примала и давала упутства за рад; компетентност – образовање стечено на вишој школи и познавање утврђених метода рада и стручних техника које је стечено радним искуством.

Четврта врста радних места – радно место које испуњава следећа мерила: сложеност послова – рутински, занатски и други пратећи послови у којима се примењују утврђене методе рада и стручне технике и који углавном подразумевају коришћење техничких средстава, попут машина, алата и слично; самосталност у раду – самосталност у раду ограничена је редовним надзором руководиоца и његовим општим и појединачним упутствима за решавање сложенијих методолошких и техничких проблема; одговорност – одговорност за правилну примену утврђених метода рада и стручних техника, што може да укључи и одговорност за руковођење; пословна комуникација – контакти претежно унутар органа да би се примала и давала упутства за рад; компетентност – стечено или признато средње образовање у трогодишњем или четворогодишњем трајању, односно III или IV степен стручне спреме или стечено специјалистичко образовање.

Пета врста радних места – радно место које испуњава следећа мерила: сложеност послова – пратећи рутински послови који подразумевају мањи круг сличних задатака који се извршавају применом једноставне методе рада; самосталност у раду – самосталност у раду ограничена је редовним надзором руководиоца и његовим општим и појединачним упутствима; одговорност – одговорност за примену утврђене методе рада; пословна комуникација – контакти искључиво унутар органа да би се примала упутства за рад; компетентност – образовање за рад у трајању од две године, односно основно образовање са стеченом или признатом стручном оспособљеношћу I или II степена стручне спреме.

Шеста врста радних места – радно место које испуњава следећа мерила: сложеност послова – најједноставнији пратећи рутински послови који се понављају; самосталност у раду – самосталност у раду ограничена је редовним надзором руководиоца и његовим општим и појединачним упутствима; одговорност – одговорност за правилно извршавање послова у складу са општим и појединачним упутствима руководиоца; пословна комуникација – контакти искључиво унутар органа да би се примала упутства за рад; компетентност – основно образовање – чл. 6–12. Уредбе о разврставању радних места намештеника.

Намештеник заснива радни однос уговором о раду,²⁸³ који има одређене специфичности у односу на уговор о раду закључен према општим правилима садржаним у Закону о раду, тако што се њиме предвиђа да о правима и дужностима намештеника послодавац одлучује решењем (руководилац или државни службеник кога руководилац овласти), а не анексом уговора о раду.

Уговор о раду који се закључује с намештеником садржи и одредбе према којима је послодавац овлашћен да решењем о распоређивању или премештају намештеника (једнострано) изврши измену одредаба уговора о раду. То значи да Закон о државним службеницима, допушта једнострану измену уговора о раду, односно распоређивње намештеника на извршилачко радно место или радно место руководиоца уже унутрашње јединице у којима искључиво раде намештеници.

Уговор о раду се отказује ако намештеник одбије премештај, односно распоређивање или ако услед промене унутрашњег уређења државног органа или система државних органа више не постоји радно место на које намештеник може бити премештен или распоређен.

Из свега наведеног логично је закључити да због своје другачије правне проириде и инструмената настанка, радни однос намештеника не може да прерасте у радни однос државног службеника.

Закон о државним службеницима не садржи одредбе које се односе на дисциплински поступак против намештеника, већ су ове одредбе инкорпориране у Посебан колективни уговор за државне органе. У члану 29. тог уговора наведне су повреде радне обавезе због којих послодавац може намештенику отказати уговор о раду ако он повреди радну обавезу својом кривицом.²⁸⁴

²⁸³ Члан 171. Закона о државним службеницима.

²⁸⁴ Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС”, бр. 95/08 – Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за државне органе, од 08. новембра 2011. године).

„VI. ОДГОВОРНОСТ НАМЕШТЕНИКА – Члан 29. Повреде радне обавезе због којих се намештенику може отказати уговор о раду од стране послодавца, ако намештеник повреду радне обавезе учини својом кривицом, јесу: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је намештеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа; 4) одавање службене или друге тајне; 5) незаконито располагање средствима; 6) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 7) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; 8) неоправдан изостанак с рада најмање два узастопна радна дана.

Послодавац може намештенику за повреду радне обавезе у смислу става 1. тач. 2) и 3) овог члана или за непоштовање радне дисциплине да, уместо отказа уговора о раду, изрекне меру привременог удаљења са рада без накнаде плате, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно радне дисциплине, није такве природе да намештенику треба да престане радни однос. Мера удаљења с рада може да се изрекне у трајању од једног до три радна дана.”

О дисциплинској одговорности намештеника одлучује се у складу са општим прописима о раду, посебним колективним уговором за државне органе и уговором о раду. Намештенику се као саставни део дисциплинске мере: привремено удаљење с рада без накнаде плате у трајању од три дана - може издати коначно упозорење да ће му се без упозорења отказати уговор о раду ако поново учини исту или сличну повреду. Пре него што се донесе решења о отказу уговора о раду, тражи се мишљење синдиката.

Запосленом коме је отказан уговор о раду престаје радни однос даном коначности решења којим је та дисциплинска мера изречена.

Правна заштита је утврђена тако да намештеник има право да покрене спор пред надлежним судом у року од 90 дана од дана када је примио решење.

Пошто је положај службеника везан за јавноправну компоненту – вршење власти, обављање послова из делокруга органа државне управе – а положај намештеника није због тога што врше послове који су опште природе, у правној теорији има и становишта да се положај намештеника приближава положају запослених у приватном сектору. Због тога се за повреде дужности из радног односа намештеника не води дисциплински поступак, већ се отказује уговор о раду.²⁸⁵

Мада није споран сам институт отказа уговора о раду као резултат повреде радне дисциплине, због чињенице да се намештеници као категорија запослених у државној управи морају подвргавати сличним правилима као и државни службеници, ипак се постављају питања: који правни акт треба да садржи одредбе о дисциплинској одговорности намештеника, као и да ли је потребно водити дисциплински поступак против намештеника ако он својим радњама повреди радну дисциплину?

Посебним колективним уговором за државне органе закљученим између државе као послодавца и репрезентативног синдиката запослених у државним органима, ближе је уређен начин остваривања права и дужности државних службеника и намештеника утврђених законом и подзаконским општим актима којима се уређују радни односи у државним органима, а такође је утврђена и одговорност намештеника за повреде радних обавеза. Неопходно је истаћи да овај, као и сваки други уговор, представља сагласност воља уговорних страна. Пошто је неоспорно да дисциплинска власт послодавца произлази из чињенице да је запослени правно подређен послодавцу, то „имајући у виду непосредну повезаност нормативне и управљачке власти с једне стране и дисциплинске власти с друге стране, с разлогом се може опонирати уговорној

²⁸⁵ Безбрадица, Р., *Дисциплинска одговорност државних службеника*, Радно и социјално право, бр: 1/2007.

концепцији дисциплинске власти”²⁸⁶ и може се закључити да повреде радне обавезе због којих послодавац намештенику може отказати уговор о раду, не треба да се налазе у том правном акту, већ треба да буду део законског или подзаконског акта који би на ближи начин уређивао питања дисциплинске одговорности државних службеника и намештеника.

Иако према Закону о раду послодавац не мора да води дисциплински поступак, не постоји изричита законска норма која тај поступак забрањује. Чланом 179. став 1. тачка 2) тог закона утврђено је да послодавац може запосленом отказати уговор о раду ако он својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђене општим актом или уговором о раду, с тим што се кривица, односно одговорност запосленог мора утврдити за сваки конкретан случај. Уз то, чланом 180. тог закона утврђена је обавеза послодавца да пре него што откаже уговор о раду због дисциплинске одговорности, писмено упозори запосленог на то да постоје разлози за отказ уговора о раду и да му остави рок од најмање пет радних дана од дана када му је доставио упозорење да се изјасни на наводе упозорења. Послодавац је дужан да у упозорењу наведе основ за давање отказа, чињенице и доказе...

Притом, треба посебно истаћи да утврђивање кривице, прибављање доказа и оцена изјашњења запосленог представља одређени вид процесног поступања послодавца, односно да се спроводи у одређеном виду поступка.

На основу изложених законских одредаба, нема препрека (није изричито забрањено) да процесноправни положај државних службеника и намештеника у односу на утврђивање дисциплинске одговорности буде истоветан, односно има схватања да дисциплински поступак за намештенике треба водити на исти начин као и за државне службенике.

Спровођење поступка по правилима која су унапред позната, а која подразумевају могућност да намештеник изложи своју одбрану у једном уређеном поступку, да ангажује пуномоћника из реда адвоката, да синдикат учествује у поступку, нимало не умањују права намештеника, а правосудни систем се тиме ослобађа одређеног броја непотребних спорова. У прилог прихватања таквог става, треба имати у виду и чињеницу да спор о отказу уговора о раду није спор пуне јурисдикције, већ спор о законитости акта о отказу (оцена законитости садржине акта који је узрок радног спора). Према томе, формулација „ако намештеник повреду радне обавезе учини

²⁸⁶Јовановић, П, *Интересни сукоби и социјална стабилност у сфери радних односа*, Радно и социјално право, бр. 1/2013.

својом кривицом”, из члана 29. Посебног колективног уговора за државне органе, подразумева обавезу послодавца да утврди кривицу намештеника у поступку.²⁸⁷ Притом, треба указати на чињеницу да су у пракси могуће веома сложене правне ситуације у вези с дисциплинским преступом намештеника, које се могу анализирати само у току спроведеног поступка.²⁸⁸

Увидом у одредбе других правних система, са ставом који је идентичан ставу Пореске управе, срећемо се у Закону о државним службеницима Републике Хрватске, који предвиђа да се „на удаљење с рада и одговорност намештеника за повреде радне дужности, примењују одговарајуће одредбе овога закона о удаљењу из службе, те одговорности државних службеника за повреде службене дужности.”²⁸⁹

За свој рад, намештеници у Републици Србији примају плату, накнаде и друга примања која се одређују, односно усклађују са одредбама Закона о платама државних службеника и намештеника.

Плата намештеника се као и плата државног службеника састоји од основне плате и додатака на плату. Основна плата намештеника одређује се на исти начин као основна плата државног службеника, множењем коефицијента са основицом, а припада намештенику који ради пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом. Намештеник који не ради пуно радно време има право на основну плату која је сразмерна дужини његовог радног времена.

Основица за обрачун плате је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије, а коефицијенти су одређени тиме што се свако радно место намештеника сврстава у једну од шест платних група тако да платна група

²⁸⁷ На XV стручном саветовању „Новине у радном и социјалном праву”, које је организовало Удружење за радно право и социјално осигурање (Златибор – октобар 2012), у дискусији – округли сто „Радни однос државних службеника и запослених у органима локалне самоуправе”, коју је изазвало постављено питање дисциплинске одговорности намештеника, наведени став аутора је подржао проф. др Милан Влатковић, као представник управноправне струје, док су за раздвајање дисциплинске одговорности државних службеника и намештеника били: проф. др Александар Петровић и Предраг Трифуновић, судија Врховног касационог суда.

²⁸⁸ Пример из праксе у Пореској управи, указује на следећу ситуацију: намештеник је фалсификовао легитимацију пореског инспектора, представљао се као порески инспектор и вршио наплату пореза. Поред чињенице да такво понашање представља кривично дело, у поступку који је спровела Дисциплинска комисија Пореске управе морали су бити саслушани као сведоци – директор филијале, део запослених и оштећени грађани порески обвезници. Затим, на основу анализе аката у пореском књиговодству, као и на основу исказа саслушаних сведока (25) утврђена је висина штете, односно за колико је средства оштећен буџет. На основу утврђеног чињеничног стања донета је одлука и намештенику је отказан уговор о раду. Он није покренуо спор.

²⁸⁹ Član 139a. је unet u Zakon o državnim službenicima članom 63. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 49/11, koji je stupio na snagu 7. maja 2011. godine).

одговара врсти у коју је радно место разврстано у правилнику о унутрашњем уређењу.²⁹⁰

Слично као за руководећа извршилачка радна места државних службеника, и за намештенике који руководе организационом јединицом предвиђено је увећање коефицијента. Руководилац унутрашње јединице има право да му се због ступања на руководеће радно место коефицијент увећа за 10%. Процент увећања углавном одговара проценту увећања за службеничка радна места. Пошто престане да руководи унутрашњом јединицом, намештенику се одређује коефицијент платне групе у којој се налази његово радно место, односно губи увећање додатног коефицијента за руковођење.

Табела 3: Плате намештеника.

ПЛАТЕ НАМЕШТЕНИКА		
Прва платна група	I	2,53
Друга платна група	II	2,03
Трећа платна група	III	1,9
Четврта платна група	IV	1,5
Пета платна група	V	1,2
Шеста платна група	VI	1

Намештенику који је премештен на друго радно место, решењем се одређује коефицијент платне групе у којој се налази радно место на које је премештен.

Приправник има право на коефицијент који износи 80% коефицијента платне групе у којој се налази радно место за које је закључио уговор о раду.

Намештеници имају, под истим условима и у истој висини као државни службеници: право на додатак за време проведено у радном односу, додатак за рад ноћу, додатак за рад на дан празника који није радни дан, додатак за прековремени рад и право на додатак за приправност. Уз то, намештеници имају право и на додатак за остварене резултате рада, што представља својеврсну замену за напредовање кроз платне разреде које имају државни службеници. Намештеник има право на додатак за остварене резултате рада једном у три месеца, ако је од јануара до марта, од априла до

²⁹⁰ Према наведеном, закон разликује основицу за обрачун плата државних службеника од основице за обрачун плата намештеника. Ово стога што су у питању два одвојена режима рада у државним органима. То, међутим, не значи да те две основице морају бити различите, оне могу бити утврђене и у једнаком износу, као што је предвиђено у Буџету за 2013. годину.

јуна, од јула до септембра и од октобра до децембра остварио натпросечне резултате по обиму и квалитету рада. Додатак за остварене резултате рада може да износи до 50% основне плате намештеника, а исплаћује се уз плату за март, јун, септембар и децембар. О додатку за остварене резултате рада и о његовој висини решењем одлучује руководиоца државног органа, на предлог руководиоца унутрашње јединице у којој намештеник ради, а који он даје на основу увида у рад намештеника и после разговора с лицем које је непосредно претпостављено намештенику. Процент који је од укупно утврђеног износа средстава за плате намењен за додатак за остварене резултате рада намештеника, одређује се за сваки државни орган Законом о буџету Републике Србије.

На намештенике се не односе одредабе Закона о платама ..., о праву на накнаду плате нераспоређеним државним службеницима и одредабе о накнади плате ако су удаљени с рада. Изузеци су последица тога што се на намештенике примењују одредбе Закона о раду; они не могу имати статус нераспоређених. Отуда и намештеник који је удаљен с рада има право на накнаду плате према општим прописима о раду. Право на накнаду плате према општим прописима о раду намештеник има и ако му је рад прекинут без његове кривице, док траје прекид рада.

Права намештеника заштићена су чл. 192–196. Закона о раду – ако сматра да је повређено неко његово право одлуком (решењем) надлежног руководиоца, он против такве одлуке (решења) може покренути судски спор у року од деведесет дана од дана када је примио одлуку (решење).

Разлика у правном основу и начину заштите права произлази из различитог положаја државних службеника и намештеника. То значи да се заштита права намештеника разликује од заштите права државних службеника, јер не садржи управноправну компоненту, већ се остварује у поступку пред судом опште надлежности, а евентуална жалба на акт којим се одлучује о његовим правима и обавезама, мора бити одбачена нао недопуштена.²⁹¹

²⁹¹ Закључком од 7. септембра 2009. године, директор Пореске управе је одбацио као недопуштену, жалбу намештеника _____ из Пожаревца, изјављену на решење директора Пореске управе број: 112-_____/2009-05 од 19.08.2009. године, са следећим образложењем:

Побијаним решењем директора Пореске управе број: 112-_____/2009-05 од 19. августа 2009. године, намештеник _____ из Пожаревца је распоређена у Регионалном центру Београд, Филијала Б Пожаревац, Група за људске и материјалне ресурсе, на радне место 568: дактилограф-записничар, разврстано у V групу радних места.

Решење је донето сагласно одредбама члана 172. Закона о државним службеницима, у коме се одређује да се на намештенике примењују одредбе тога закона које се односе на премештај и распоређивање државних службеника и да решење о премештају, односно распоређивању намештеника замењује по

2. Утицај међународних радних стандарда на развој службеничких односа

Међународни радни стандарди представљају норме универзалног карактера, односно универзална правна правила инкорпорирана у нормативна акта Међународне организације рада и других међународних организација, као начела, стандарди или смернице о економским и социјалним правима, условима рада и социјалној сигурности на глобалном плану.²⁹²

Међународни стандарди рада су усвојени као минимални стандарди с циљем њиховог надограђивања у правним системима посебних држава.

Сматра се да међународни стандарди рада имају полазиште у економским и социјалним правима као правима „друге генерације”, која се пак надовезују на политичка и грађанска права као основана права човека, чиме је заокружен дигнитет човека као друштвеног бића.²⁹³

Све наведене категорије права, односно стандарда нераскидиво су повезане. „Наиме, због међузависности грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права, не може се очекивати да се права у вези с радним односима ефикасно и у целини уживају, уколико то није случај и с другим слободама.”²⁹⁴

Универзални (општи) стандарди рада су установљени у Организацији уједињених нација и Међународној организацији рада, а регионални се формирају и развијају у Европској унији, односно Савету Европе.

сили закона одговарајуће одредбе уговора о раду. На намештенике се, дакле, када је реч о премештају и распоређивању, не примењују одредбе Закона о раду којима је уређена измена уговора о раду, док се по питању правне заштите намештеник упућује да исту иницира пред надлежним судом, како је наведено у правној поуци решења.

Из законских одредаба произлази да битне разлике у радноправном положају државних службеника и намештеника не могу бити измењене одлуком руководиоца органа – директора Пореске управе. Намештеник може стећи статус државног службеника само учешћем на јавном конкурс за пријем у радни однос државног службеника, уколико испуњава услове и уколико га конкурсна комисија, на основу резултата избораног поступка, уврсти у листу за избор.

Са наведених разлога, директор Пореске управе је одлучио као у изреци закључка којим је жалбу именоване одбацио као недопуштену. (Необјављено.)

²⁹² N. Valticos, *International Labour Standards and human rights*, *International Labour review*, vol137 No2, 1998, стр. 135, наведено према Петровић, Александар, *Међународни стандарди рада и радноправни систем наше земље*, Радно и социјално право, бр. 1/2013.

²⁹³ С. Петровић, *Беседе са Копаоника*, Копаоничка школа природног права 2003.године, стр. 306, наведено према Петровић, Александар *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2009.године.

²⁹⁴ Петровић, Александар, *наведено дело*, стр. 16.

2.1. Документи Организације уједињених нација

Рад на унапређењу животног стандарда, обезбеђењу пуног запослења и стварању услова за економски и социјални напредак и развој, задатак је који је утврђен у Повељи Уједињених нација за све земље чланице те организације, а остварује се кроз рад специјализованих агенција и тела. Чланом 76. Повеље Уједињених нација упућен је позив свим земаљама чланицама и њиховим властима да развијају поштовање према правима човека и основним слободама за све, без обзира на расу, пол, језик или вероисповест.

Универзалном (општом) декларацијом о правима човека (*Universal Declaration of Human Rights*)²⁹⁵ одређен је заједнички стандард који треба да постигну сви народи и све нације у остваривању и признавању једнаких и неотуђивих права свим члановима људске породице. Поред основних и неотуђивих грађанских и политичних права, Декларација утврђује и основна и неотуђива права у социјално-економској области, односно у области рада: право на рад; право на слободан избор професије; право на правичне и повољне услове рада; право на једнаку накнаду за рад исте вредности; право на правично награђивање за обављени рад које обезбеђује егзистенцију достојну човека; право на заштиту од незапослености; право на одмор; право на ограничено радно време; право на организовање синдиката и учлањења у синдикат ради заштите колективних интереса радника.

Декларација истиче да се сва људска бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима, као и да сваком припадају иста права и слободе проглашене том декларацијом, без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности. Забрањено је прављење разлике на основу политичког, правног или међународног статуса земље или територије којој неко лице припада.

На темељу Универзалне декларације о правима човека донета су два пакта о људским правима: Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

²⁹⁵ Универзалну декларацију о правима човека усвојила је Генерална скупштина Уједињених нација, 10. децембра 1948. године.

Међународним пактом о грађанским и политичким правима (*International Covenant on Civil and Political Rights*)²⁹⁶ истиче се право на оснивање синдиката и учлађење у синдикат, а Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (*International Covenant on Economic, Social and Culatural Rights*),²⁹⁷ предвиђа да основни принципи могу бити примењени само ако се створе услови у којима ће свако моћи да ужива своја економска, социјална и културна права, као и грађанска и политичка права.

Државе уговорнице Пакта о економским, социјалним и културним правима и Међународног пакта о грађанским и политичким правима обавезале су се да гарантују да ће сва права која су утврђена у тим документима бити остваривана без икакве дискриминације.

Као гарант таквог поступања, на основу Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Уједињене нације су као надзорна тела основале Комитет за људска права, Комитет за укидање расне дискриминације и Комитет против мучења. Примена Међународног пакта регулисана је Опционалним протоколом,²⁹⁸ којим се регулишу правила поступка који се води пред комитетима, односно начин и услови приступа тим телима.

Поступак се покреће поднеском (представком) пошто надлежни орган државе у којој је повреда права извршена донесе коначну одлуку. Пре разматрања навода поднеска, доноси се одлука о његовој прихватљивости према одредбама Опционалног протокола зависно од тога да ли су исцрпљени домаћи правни лекови и да ли се исти случај већ разматра у другом поступку међународне истраге или поравнања.

Донетом одлуком се може одбити представка и изрећи став да није дошло до кршења било које одредбе Међународног пакта о грађанским и политичким правима, али ако се прихвате правни ставови изнети у представци, држава дужна да о предузетим мерама достави извештај Комитету Уједињених нација за људска права.²⁹⁹

²⁹⁶ Пакт је 1966. године усвојила Генерална скупштина Уједињених нација, а Југославија га је ратификовала Законом из 1971. године („Службени лист СФРЈ”, бр. 7/71).

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Србија и Црна Гора је ратификовала Опционални протокол и он је ступио на снагу 6. децембра 2001. године.

²⁹⁹ Комитет за људска права је први пут усвојио став (донео мериторну одлуку) против Србије у случају Бодрожић, 31. октобра 2005. године. Случај је покренут поднеском број 1180/2003 од 11. маја 2003. године. Одлука је објављена на основу одлуке Комитета за људска права, на сајту Југословенског комитета за људска права – www.yucom.org.yu – јули 2007.

О одлукама Комитета за људска права, види такође: Димитријевић, Војин и Владимир Ђерић, *Збирка одлука о људским правима I*, Београдски центар за људска права, Београд 1997. године.

Поред наведених аката, Организација уједињених нација усвојила је и акта која садрже међународне радне стандарде или друге норме и принципе који утичу на радноправни положај државних службеника: Конвенција о ликвидацији свих облика расне дискриминације и Конвенција Уједињених нација против корупције.

Конвенција о ликвидацији свих облика расне дискриминације (*Convention on Liquidation of All Form of Racial Discrimination*),³⁰⁰ донета 1965. године, садржи одредбе којима се државе чланице (потписнице) обавезују да ће забранити и да ће на свим нивоима поступања елиминисати расну дискриминацију, нарочито у области права на рад и права која се стичу на основу рада (слободан избор рада; правични и задовољавајући услови рада; право на оснивање синдиката и учлањивања у синдикат; право на социјално осигурање; право на образовање и стручно усавршавање).

Конвенција Уједињених нација против корупције (*The United Nations Convention against Corruption*),³⁰¹ донета је 2003. године да би се унапредиле и ојачале мере за ефикаснију и успешнију борбу против корупције у државама порписницама, тако што ће свака држава настојати да унапреди интегритет, поштење и одговорност јавних функционера, у складу са својим правним системом, а у оквиру кривичног законодавства предвидеће дуг период за застаривање процесуирања кривичних дела корупције предвиђених том конвенцијом.

2.2. Документи Међународне организација рада

Међународна организација рада (*International Labour Organisation*) јесте специјализована агенција Уједињених нација,³⁰² основана са задатком да промовише социјалну правду и међународно призната људска и радничка права. Она представља истински парламент света рада и место где се предлажу, разматрају и доносе универзална правила и формулишу међународни стандарди рада: слобода удруживања, право на организирање, колективно преговарање, укидање присилног рада, једнаке шансе и једнак третман, као и други стандарди којима се регулишу услови у целом распону питања везаних за рад.

³⁰⁰ „Службени лист СФРЈ”, бр. 6/67.

³⁰¹ „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 12/05.

³⁰² Међународна организација рада је основана 1919. године Повељом из Версаја и постала је 1946. године прва специјализована агенција УН.

Међународна организација рада пружа техничку помоћ у одређеним подручјима, као што су: струковно образовање и струковна рехабилитација; политика запошљавања; администрација рада; радно право и индустријски односи; развијање манаџмента; задругарство; социјална сигурност; статистика која се тиче рада, безбедност и заштита на раду, промовисање и развој независних радничких организација и организација послодаваца, као и обука и саветодавне услуге тим организацијама.

У саставу Уједињених нација, Међународна организација рада је јединствена по својој трипартитној структури у којој радници и послодавци суделују у раду управних органа те организације као равноправни партнери владама. Најзначајнији општи акти Међународне организације рада су конвенције и препоруке, које доноси Општа конференција Међународне организације рада. Поступак доношења је дуготрајан, вишефазан, веома сложен и може трајати и по две, три године.³⁰³

До 1978. године у Међународној организацији рада нису донете конвенције или препоруке које би се непосредно односиле на правни положај јавних (државних) службеника, па су се на ту категорију запослених примењивале одредбе других конвенција:

Конвенција о слободи удруживања и заштити права на организовање, бр. 87 (*Convention No. 87 – Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize*)³⁰⁴ из 1948. године, која јамчи радницима и послодавцима право оснивања властитих удружања и слободно приступање, а тим организацијама деловање без уплитања органа власти.

Слобода удруживања је једнако право послодаваца и радника. Афирмација тог права подразумева да га радници и послодавци користе „без икакве разлике и без

³⁰³ Конвенцијама се утврђују међународни радни стандарди и третирају најзначајнија питања из надлежности Међународне организације рада. Земље чланице Међународне организације рада дужне су да усвојену конвенцију најкасније у року од 12 месеци поднесу на потврђивање свом парламенту. Потврђена конвенција се третира као правно обавезујући акт, чија се правна снага сматра једнаком снази законске норме. Конвенцију коју је потврдила, држава је дужна да примењује десет година, а ако је по истеку тог рока не откаже, она се аутоматски продужава за наредних десет година.

Препоруке нису правно обавезујуће. Оне се свде на давање смерница државама чланицама и њиховим синдикатима и удружењима послодаваца за предузимање одговарајућих мера у области економске, развојне и социјалне политике, политике запошљавања, радних односа и монетарне и пореске политике. Препорука се доноси ради допуне и конкретизације одређене конвенције – видети више: Благојевић, Боривоје, *Међународно уређивање радних односа*, докторска расправа брањена на Правном факултету Универзитета у Београду, 14. новембра 1939, Београд 1940.године; Пешић, Ратко *Међународна организација рада (порекло–структура–делатност)*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Завод за научноистраживачки рад, Нови Сад 1969.године; Шундерић, Боривоје М., *Право међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001.године; Buklijaš, Boris, Bilić, Adrijana, *Međunarodno radno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split 2006.godine.

³⁰⁴ Конвенција је ратификована и објављена у „Службеном листу ФНРЈ”, бр. 8/58.

претходног одобрења”, а садржи: право на израду статута и правила удружења, право на слободан избор представника, доношење програма удружења и организацију управљања и делатности удружења. Услови за оснивање и приступање/иступање из чланства, могу бити прописани само правилима удружења.³⁰⁵ Јавне власти се морају уздржати од сваког уплитања које може или које би могло да ограничи зајемчено право или омете његово законито остваривање, што даље значи да удружења радника и послодаваца не могу одлуком управних власти бити распуштена, нити им се може обуставити деловање. Том конвенцијом је предвиђено да та удружења могу добити својство правног лица за иступање у правом промету и приступати међународним организацијама. Притом, за стицање својства правног лица не могу се постављати услови који би ограничавали слободе утврђене том конвенцијом, јер „национално законодавство не сме бити такво да ограничава, нити се сме примењивати тако да ограничава јемства предвиђена том конвенцијом”, без обзира на то што „у остваривању права зајемчених том конвенцијом радници и послодавци и њихова удружења, као и остала лица и организоване заједнице, морају поштовати национално законодавство”.³⁰⁶

Конвенција о примени начела права на организовање и колективно преговарање, бр. 98 (*Convention No. 98 – Convention concerning the Application of the Principles of the Right to organise and to Bargain Collectively*)³⁰⁷ из 1949. године, јемчи укидање дискриминације према синдикатима, тако што уређује да „радници имају право на одговарајућу заштиту од свих поступака синдикалне дискриминације у вези с њиховим запослењем”. Заштита се односи на поступке којима се радницима као услов за запошљавање забрањује да се учлане у синдикат да се ишчлане из синдиката; поступке којима се проузрокује отпуштање радника или којима се на други начин наноси штета раднику због тога што је члан синдиката или зато што учествује у синдикалним делатностима изван радног времена или, уз пристанак послодавца, у току радног времена.³⁰⁸

Конвенцијом се утврђује заштита организација послодаваца и радника од међусобног мешања „од свих поступака којима би се оне или њихови заступници, или чланови, уплитали једни другима у оснивање или управљање”. Та одредба је јасна и представља надградњу принципа слободе удруживања. Кад радници и послодавци

³⁰⁵ Члан 2. Конвенције 87.

³⁰⁶ Члан 7. Конвенције 87.

³⁰⁷ Конвенција је ратификована и објављена у „Службениом листу ФНРЈ”, бр. 11/58.

³⁰⁸ Чл. 1. и 2. Конвенције 98.

оснују удружење или асоцијацију удружења, имају слободу и право деловања и управљања. Та аутономија не може бити ограничена или онемогућена поступцима друге стране. Као поступци уплитања у рад другог удружења, посебно се сматрају „поступци који су усмерени на подстицање основања другог удружења радника под надзором послодаваца или удружења послодаваца, или пружање финансијске или друге помоћи удружењима радника с намером да се та удружења ставе под надзор послодаваца или удружења послодаваца”.³⁰⁹ Ако је потребно, националним законодавствима ће се успоставити посебни механизми ради осигурања поштовања права на организовање, који прописују поступке, рокове и овлашћења да се казни повреда утврђених права. Зато се од влада чланица захтева да установе такав правни оквир који ће гарантовати независност и основна права социјалних партнера и увођење мера за подстицање колективних преговора. У развоју социјалног дијалога, влада треба да буде и промотер и протагониста тог процеса.

Та конвенција не уређује положај јавних службеника који раде у државној управи, нити се њене одредбе односе на положај државних функционера, али се не може ни на какав начин тумачити на штету њихових права или њиховог статуса, што не значи да се у националним законодавством не могу и та питања уредити аналогно њеним одредбама и утврдити права на организовање и колективно преговарање и јавних службеника.³¹⁰

Конвенција је допуњена Препоруком о колективном преговарању бр. 91 (*Recommendation No. 91 – Recommendation concerning Collective agreements*) из 1951. године, у којој је уређен поступак преговарања, услови за ревизију и проширење колективног уговора, дате смернице за тумачење и контролу примене уговора.

У Препоруци је у дата широка дефиниција колективног уговора као писменог споразума између представника рада и капитала, која „подразумева све уговоре који се односе на услове рада, запошљавања, закључене између послодавца, организација послодаваца и организација запослених, или ако нема таквих организација, представници запослених су они које су изабрали или прихватили запослени у складу с националним законодавством и другом регулативом”.³¹¹ Ефекти колективних уговора су такви да обавезују потписнике и оне у чије име је споразум закључен. Колективни уговори обавезују обе уговорне стране, тако да „уговори о раду закључени на основу

³⁰⁹ Члан 2. ст. 2. Конвенције 98.

³¹⁰ Члан 6. Конвенције 98.

³¹¹ Параграф 2. Препоруке 91.

њих не могу да садрже одредбе у супротности са онима које су садржане у колективним уговорима”, а одредбе у таквим уговорима о раду које су у супротности с колективним уговором „треба сматрати ништавим и аутоматски заменити одговарајућим одредбама колективног уговора, док за одредбе које су повољније за раднике од оних прописаних колективним уговорима не треба сматрати да су у супротности с колективним уговором”.³¹² Надзор над применом колективних уговора треба да обезбеде заинтересовани потписници међу органима који већ постоје у одређеној земљи према одредбама националног законодавства или од тела које је за ту сврху одређено *ad hoc*.

Конвенције бр. 87. и 98. предвиђају гаранције чија је примена на припаднике војске и полиције остављена у надлежност државама чланицама, што значи да мере, односно обим мера којима се примењују гаранције предвиђене конвенцијама на војску и полицију треба да буду уређене националним законодавством,³¹³ било да се гарантована синдикална права и слободе у потпуности признају и да се те категорије изједначавају са осталим запосленим лицима, било да се признају у одређеној мери или да се уопште не признају. Међутим, ако у одређеној држави постоји закон, пресуда, обичај или споразум који припадницима полиције или војске даје гаранције предвиђене одредбама Конвенције (бр. 98), ратификација ове конвенције не може на било који начин утицати на постојеће повољније одредбе.³¹⁴

Конвенција о заштити представника радника у предузећу и погодносима које би им требало осигурати бр. 135, названа и Конвенција о радничким представницима, (*Convention No. 135 – Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers’ Representatives in the Undertaking*),³¹⁵ из 1971. године, допуњује Конвенцију бр. 98 о примени начела права на организовање и колективно преговарање, а односи се на заштиту радничких представника и предвиђа услове које им треба осигурати да би на најбољи начин обављали функцију представника запослених, односно осигурати им „такве погодности” да своје дужности могу обављати брзо и делотворно и треба им осигурати право да иступају у име синдиката и радника, као и да буду обавештени од послодавца о свим релевантним питањима.

Конвенција о радничким представницима се односи на две категорије лица: синдикалне представнике које су именовали или изабрали синдикати и представнике

³¹² Параграф 3. Препоруке 91.

³¹³ Члан 9. Конвенције 87; члан 5. Конвенције 98.

³¹⁴ Члан 19. став 8. Устава Међународне организације рада.

³¹⁵ Конвенција је ратификована и објављена у „Службениом листу СФРЈ” бр. 14/82.

радника које су слободно изабрали радници у складу с националним законодавством или колективним уговорима, чије функције не обухватају активности које су признате као искључиви прерогатив синдиката. Раздвајање статуса тих субјеката је логично и правно оправдано. Синдикат је интересна организација с посебним правилима организовања и надлежностима, а прописима националног законодавства је могуће у одређеним случајевима одредити врсту представника радника који ће имати заштиту предвиђену одредбама Конвенције о радничким представницима. Кад у истом предузећу постоје представници синдиката и изабрани представници радника, предузеће се мере да се постојање представника радника не користи за угрожавање положаја синдиката и да се подстакне њихова међусобна сарадња у свим одговарајућим питањима.³¹⁶

Примена Конвенције о радничким представницима се може „осигурати националним законима или прописима, или колективним споразумима, или на било који други начин, у складу са националном праксом”,³¹⁷ а док врше функцију, представници запослених могу бити делимично или потпуно ослобођени од рада.

Због специфичности одредаба Конвенције о радничким представницима, њихова примена је у начелу резервисана за законску регулативу, док конкретна примена прописа треба да се уреди подзаконским актима (правилници и др.) и колективном уговорима који су аутономнији, непосреднији, животноји, поготову када је реч о (са)одлучивању код конкретног послодавца.

Конвенција о радничким представницима допуњена је Препоруком бр. 143 о заштити радничких представника (*Recommendation No. 143 – Recommendation concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking*)³¹⁸ из 1971. године, која одређује да се примена Конвенције и саме препоруке обезбеђује у националном законодавству, одредбама које пружају ефикасну заштиту радничких представника од сваког поступка који је штетан по њих, укључијући отпуштање.

Препорука предлаже и примену посебних мера заштите радничких представника када не постоји довољно релевантних општих заштитних мера. Посебне мере могу да обухвате налоге да се детаљно утврде разлози којима се оправдава престанак радног односа радничког представника; да се тражи консултовање, саветодавно мишљење или

³¹⁶ Члан 5. Конвенције бр. 135.

³¹⁷ Члан 6. Конвенције бр. 135.

³¹⁸ Препорука је донета заједно с Конвенцијом бр. 135. на истом, 56. заседању Опште конференције МОП.

сагласност заједничког или независног органа пре него што одлука о отпуштању радничког представника буде коначна; да се спроведе посебан поступак жалбе и ако се донесе одлука да је поступак отказа незаконит, ако то није супротно основним принципима закона одређене државе; да се раднички представник врати на посао, да му се исплате заостале плате и признају стечена права; да се у случајевима смањења потребе за радном снагом предност за остајање на послу да радничким представницима.³¹⁹ Заштита треба да се примењује и на кандидате или раднике предложене за кандидате по процедури предвиђеној за избор или именовање радничких представника. Иста заштита се може пружити радницима који су престали да буду раднички представници (пошто им је истекао мандат или из различитих других разлога). Период у коме се заштита гарантује утврђује се законом, другим прописима, колективним уговорима или на било који други начин сагласно националној пракси.³²⁰

Године 1978. донета је Конвенција о заштити права на организовање и поступцима за утврђивање услова запошљавања у јавним службама бр. 151 (*Convention No. 151 – Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service*),³²¹ која се односи на запослене у јавном службама (*public authorities*), слободу њиховог удруживања (*protection of the right to organise*), колективно преговарање и споразуме.

Разлози за доношење те конвенције проистекли су из значајног ширења активности јавне службе у многим земљама и потребе за добрим радним односима између јавних власти и организација јавних службеника. Чињеница је да између држава постоје разлике у погледу политичког, друштвеног и економског система и разлике у пракси (на пример: у погледу функција централне и локалне владе, федералних, државних и општинских власти и предузећа у државном власништву и различитих аутономних и полуаутономних јавних органа, као и природе радних односа), разлике у запошљавању између приватног и јавног сектора. Дакле Конвенција бр. 151 је донета ради усклађивања тих разлика и превазилажења потешкоћа у тумачењу како се одговарајуће одредбе Конвенције број 98 (1949) о праву на организовање и колективно преговарање примењују на јавне службенике. Запажања надзорних органа Међународне организације рада односе се на бројне случајеве у којима владе

³¹⁹ Параграф 6. Препоруке број 143.

³²⁰ Параграф 7. Препоруке број 143.

³²¹ Конвенција је донета на 64. заседању Опште конференције МОП.

примењују те одредбе на начин који искључује велике групе јавних службеника из те конвенције.³²²

Конвенција бр. 151 се примењује на сва лица која запошљавају јавне власти у оној мери у којој се повољније одредбе из осталих међународних конвенција које се односе на рад не примењују на њих,³²³ а према принципу да јавни, као и остали службеници, имају грађанска и политичка права која су неопходна за нормално уживање слободе удруживања, која зависе искључиво од обавеза произишких из њиховог статуса и нарави њихових функција.³²⁴ Националним законодавством се уређује обим гаранција предвиђених том конвенцијом које се примењују на оружане снаге, полицију и руководиоце у јавној управи.³²⁵

Према Конвенцији бр. 151, јавни службеници уживају одговарајућу заштиту од антисиндикалне дискриминације у погледу њиховог запошљавања, дискриминације на раду или отказа, а организација јавних службеника ужива потпуну независност од послодавца у односу на управу. Притом се активности усмерене на промовисање успостављања организација јавних службеника под доминацијом јавне власти или помагање организацијама јавних службеника финансијским или другим средствима да би се оне ставиле под контролу јавне власти, сматра актом мешања власти.³²⁶ Олакшице за организације се дају, у складу с националним условима, представницима признатих организација јавних службеника да би им се омогућило да обављају своје функције, брзо и делотворно, како у току, тако и изван радног времена. Спорови који настану између организација јавних службеника и државе као послодавца у вези са утврђивањем рокова и услова запошљавања решавају се сагласно националним

³²² Лубарда, Бранко, *Радно право у условима транзиције*, Крагујевац 2003. године, стр. 89: „Слобода синдикалног удруживања представља фундаментално право у међународном радном праву”, закључује аутор и даље наводи да „посебна тела задужена за контролу примене усвојених конвенција, испитују притужбе овлашћених подносилаца, без обзира да ли је дотична држава завршила ратификацију релевантне конвенције”.

³²³ Члан 1. ст. 1. Конвенције бр. 151

³²⁴ Члан 9. Конвенције бр. 151.

³²⁵ У члану 1 Конвенције, бр. 151. ст. 2. и 3. гласе:

2. Мера у којој се јемства осигурана овом Конвенцијом примењују на службенике високог положаја чије функције уобичајено подразумевају креирање политике или руковођење, или на запослене чије су дужности врло поверљиве природе, одређују се националним законима или прописима.

3. Мера у којој се јемства осигурана овом конвенцијом примјењују на оружане снаге и на полицију, одређује се националним законима или прописима.

(У нашем правном систему те категорије службеника чине лица која на положај поставља Влада или други овлашћени орган. То су, сагласно одредбама Закона о државним службеницима, Закона о државној управи и другим прописима: државни секретари, руководиоци органа у саставу министарстава, директори посебних организација и др. – нап. аут.)

³²⁶ Члан 5. Конвенције бр. 151.

условима, преговорима између страна или независним механизмима, попут посредовања, мирења и арбитраже, на начин који ће осигурати међусобно поверење.

Уз Конвенцију 151, донета је Препорука бр. 159 у вези с процедурама за утврђивање услова за запошљавање у јавним службама (*Recommendation No 159 – Labour Relations [Public Service] Recommendation*).³²⁷ Посвећена је питањима слободе удруживања, колективног преговарања и поступака за утврђивање услова запошљавања у јавним службама и предвиђа да се примена процедура за признавање организација јавних службеника заснива на објективним и унапред успостављеним критеријумима и да подстиче ширење организација у које су учлањене исте категорије запослених. Лица или тела надлежна да преговарају у име јавног ауторитета и да дају сагласност на договорене одредбе и услове запошљавања, као и методе преговора, одређивање представника запослених у јавном сектору, овлашћење за доношење коначне одлуке о тим питањима, треба да се одреде националним законима или прописима или на други одговарајући начин.³²⁸

У споразуму између јавних органа и организација државних службеника мора бити наведен период у коме споразум важи, начин на који може бити прекинут, обновљен или ревидиран, као и поступак за споровођење тих одредаба.

У одређивању природе и обима права која се признају представницима организација јавних службеника у складу са чланом 6, став 3. Конвенције бр. 151, примењују се одредбе из Конвенције бр. 135 о радничким представницима и Препоруке о заштити радничких представника из 1971. године.

Међународни радни стандарди утврђени свим наведеним конвенцијама: слобода удруживања и право на колективно преговарање, укидање свих облика принудног рада, укидање дискриминације у односу на запошљавање и занимање – активностима Међународне организацје рада даље се допуњују и преплићу са социјалним, економским и културним правима као системом људских права.

³²⁷ Препорука је донета на 64. заседању.

³²⁸ Параграф 2. Препоруке 159.

2.3. Активности Савета Европе

Савет Европе је основан 1949. године као регионална међународна организација европских земаља, тиме што су земље оснивачи потписале Статут Савета Европе.³²⁹ „Циљ Савета Европе је да постигне веће јединство међу земљама чланицама”,³³⁰ да штити људска права, демократију и владавину закона, унапређује свест о културном идентитету и разноликости Европе и подстиче њихов развој; да проналази заједничка решења за изазове с којима се суочава европско друштво, као што су: дискриминација мањина, ксенофобија, нетолеранција, биоетика и клонирање, тероризам, трговина људима, организовани криминал и корупција, сајбер криминал, насиље над децом.

Остали циљеви Савета Европе прокламовани његовим статутом јесу подстицање на демократију у Европи подршком политичким, законодавним и уставним реформама.

Иако је организација наднационалног и европског карактера, Савет Европе не припада институцијама Европске уније. Чланство у Савету Европе није условљено чланством у Европској унији, мада су све земље чланице Европске уније, учлањене у Савет Европе.

Ради остварења основних циљева, под окриљем Савета Европе, закључено је више од 200 међународних уговора о људским и социјалним правима, медијима, слободи изражавања, образовању, култури, културном идентитету, културној различитости, спорту, локалној самоуправи, здравству, правној, регионалној и државној сарадњи.

Савет Европе функционише преко својих тела: Парламентарне скупштине, Комитета министара, Конгреса локалних и регионалних власти и Секретаријата с генералним секретаром на челу, кога бира Парламентарна скупштина, као и Европског суда за људска права.³³¹

³²⁹ Оснивачи Савета Европе су 10 европских држава: Белгија, Данска, Ирска, Италија, Француска, Луксембург, Холандија, Шведска, Норвешка и Велика Британија. Савет Европе има истинску свеевропску димензију; данас обухвата 47 земаља чланица и пет земаља посматрача: Ватикан, Сједињене Државе, Канада, Јапан, Мексико. Србија је, као држава-правни следбеник државне заједнице Србија и Црна Гора, 2003. године примљена у чланство Савета Европе. – Извор: www.coe.org.rs/def/ – децембар 2013.

³³⁰ Члан 1. Статута Савета Европе.

³³¹ Парламентарна скупштина Савета Европе и Конгрес су саветодавна тела (мишљења и препоруке тих тела немају обавезујући карактер). Комитет министара одлучује о функционисању Савета и питањима од интереса свих чланица Савета (чине га министри иностраних послова свих земаља чланица). Генерални секретар и Секретаријат претежно се старају о текућим административним и финансијским активностима. Комесар за људска права има право надзора над стањем људских права у државама Савета Европе, а Европски суд за људска права врши судску функцију – Извор: www.wikipedia.org/sr – мај 2013.

Радна тела Савета Европе су се у више наврата бавила правним положајем јавних службеника. Парламентарна скупштина је 1997. године, донела Препоруку о цивилној служби у проширеној Европи.³³²

Комитет министара чланица је у циљу јачања интегритета јавне управе усвојио Препоруку о коришћењу дискреционог овлашћења од стране управних власти,³³³ и Кодекс понашања јавних службеника³³⁴ који садрже принципе рада ваљане (добре) управе и регулишу питања статуса јавних службеника.³³⁵

Посебно се Кодексом позивају земље чланице да промовишу принципе добре управе и усвоје националне професионалне кодексе јавних службеника, са стандардима понашања који треба да буду усклађени с принципима утврђеним у Кодексу понашања јавних службеника Савета Европе, с тим што свака земља може прописати рестриктивније одредбе од одредаба садржаних у Кодексу, поштујући принцип да одредбе националног кодекса буду прилагођене околностима специфичних јавних администрација.

Јавни службеници имају обавезу да поштују Кодекс и поступају у складу с њим.³³⁶ Сагласно томе, јавни службеници су у обављању поверених послова обавезни да поступају сагласно закону и политички неутрално. Не смеју ометати спровођење усвојених политика и законитих одлука. Свој приватни интерес не смеју истаћи испред јавног интереса, нити свој положај смеју користити у циљу остваривања приватних интереса.

Службеници који имају овлашћења за доношење одлука на основу дискреционог одлучивања, морају поступати према закону, непристрасно, а дискрециону оцену користити, узимајући у обзир релевантне околности случаја.

Јавни службеник не сме да обавља било какву активност или посао који је некомпатибилан са обављањем јавних послова, а када је реч о пословима чије је обављање дозвољено, потребно му је одобрење послодавца. Такође, имајући у виду природу послова које обављају, постоје ограничења у вези са учешћем јавних службеника у политичким активностима, као и забрана да они користе обављање јавних послова у политичке сврхе.

³³² Препорука Парламентарне скупштине 1322 о цивилној служби у проширеној Европи, из 1997. године.

³³³ Recommendation No R (80)2 – Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative authorities.

³³⁴ Codes of Conduct for Public Officials (2000).

³³⁵ Под „јавним службеницима” у смислу Кодекса подразумевају се запослени у јавној управи.

³³⁶ Члан 2. Кодекса.

Службене информације у вези с радом јавног службеника, доступне су јавности, осим информација чија је тајност утврђена посебним прописима (*necessary confidentiality*), сваке државе чланице.

Сваки јавни службеник има обавезу да се упозна са одредбама Кодекса и да поступа у складу с њима. Непоштовање правила прописаних Кодексом повлачи дисциплинску одговорност. Посебан значај се придаје одговорности руководиоца, који осим одговорности за спровођење политике и циљева рада органа, одговарају за радње и пропусте службеника којима руководе и чији рад прате.

Питањима положаја јавних службеника посвећена је и Препорука бр. 6 (2000) о статусу јавних службеника у Европи (*Recommendation No 6 on the status of public officers*), с додатком који је прецизира и ближе објашњава.

Препорука полази од начела да јавна администрација игра значајну улогу у демократским друштвима. Стога мора да има на располагању одговарајуће особље за правилно обављање задатака који су јој додељени. Државни службеници су кључни елемент јавне управе, па да би обављали своје задатке на одговарајући начин, треба да имају потребне квалификације и одговарајуће правне и материјалне услове за рад. Неутрални и лојални службеници су битни за успостављање и консолидацију демократских институција као захтева јавне управе која је у складу с владавином закона и поштовања људских права. У поступку спровођења општег тренда реформе система цивилне службе у Европи, у циљу повећања ефикасности, продуктивности и стандарда услуга, битно је да се подстиче учешће државних службеника у процесу доношења одлука у вези са организацијом, структуром и принципима који регулишу вршење јавних функција.

Препорука се односи на јавне функционере и друге запослене у државним органима или службама чија се плата исплаћује из државног буџета, осим изабраних представника и одређене категорије запослених у оној мери у којој је њихов правни статус регулисан посебним прописима.

Јавни службеници имају посебне обавезе због чињенице да служе држави, али су они пре свега грађани и у највећој могућој мери треба да имају иста права као и остали грађани. Систем управљања јавним службеницима у земљама Европе је различит и зависи од специфичних околности сваке земље. Доминантни системи су: уговорни и каријерни систем, с различитим модалитетима.

Правни оквир и општи принципи који се односе на статус јавних службеника треба да буду утврђени законом или колективним уговорима и њихова примена треба

да буде одговорност власти и/или других надлежних органа или треба да се реши колективним уговорима. Пошто је државним службеницима послодавац држава, смернице за управљање правним статусом јавних службеника требало би да у целини буду у надлежности владе. Категорије и нивои јавних службеника треба да буду утврђени у светлу функције коју врше, да зависе од врсте, обима и сложености послова које обављају.

Запошљавање јавних службеника треба да обезбеди равноправан приступ јавним конкурсима свих заинтересованих, избор на основу резултата, фер и отворене конкуренције, без дискриминације на основу старости, инвалидитета, пола, брачног стања, сексуалне оријентације, расе, боје коже, етничког или националног порекла, заједнице порекла, политичког мишљења или филозофских и верских уверења. Неки предуслови за приступ радним местима могу да постоје, као и општи и посебни услови за запошљавање. У оној мери у којој они чине изузетак од основних принципа, требало би да буду примењени само ако су утврђени законом, ако представљају неопходан атрибут радног места или у случају позитивне дискриминације у корист угрожених група.

Процедуре запошљавања треба да буду јавне, а правила јасна. Држава треба да обезбеди правну заштиту кандидатима и правни лек против одлука надлежног органа у поступку избора.

Премештај јавних службеника без њиховог пристанка треба ограничити у највећој могућој мери, осим када је то у јавном интересу, а посебно у интересу добре јавне управе. У свим случајевима, премештај не треба да представља прикривену санкцију. Јавни службеници треба да имају правно средство против могуће незаконитости такве мере.

Јавни службеници треба да, у принципу, имају иста права као и сви грађани. Међутим, остваривање тих права може бити регулисано законом или колективним уговором да би њихов правни статус био компатибилан с дужностима које имају као јавни службеници. Обим права, а посебно политичких и синдикалних, треба да буде законски ограничен у мери у којој је то неопходно за правилно обављање јавних функција.

Радноправни положај јавних службеника, поред утврђених права опредељују и дужности које су као специфичне обавезе наметнуте јавним службеницима у обављању њихових јавних функција. Оне укључују, између осталог: поштовање владавине права, лојалност према демократским институцијама, дискрецију, неутралност,

непристрасност, хијерархијску субординацију и поштовање јавности и одговорности. Поред тога, да би се обезбедило да се у потпуности посвете својим јавним функцијама и да избегавају сукобе интереса и корупцију, јавни службеници могу бити предмет одређених ограничења у погледу другог посла или учешћа у одређеним активностима.

Јавна администрација треба да промовише учешће или консултовање запослених у доношењу одлука у вези са организацијом, структуром и принципима којима се регулише вршење јавних функција.

Јавни службеници треба да имају адекватну накнаду сразмерно својој одговорности и функцији (плата, стимулативне награде и др.). Накнада треба да буде средство за постизање жељених организационих циљева, а у погледу висине, довољна да се јавни функционери не стављају у ризик од корупције или учешћа у пословима који су неспојиви с вршењем службене дужности.

Врста награде за јавне службенике је напредовање у каријери. Унапређење подразумева виши ниво одговорности. Треба да буде засновано искључиво на заслугама, а одлука о унапређењу донета без елемената дискриминације.

Јавни службеници су одговорни за испуњење задатака који су им поверени. Због неуспеха у испуњавању обавеза може бити покренут дисциплински поступак. Дисциплински поступак мора бити заснован на закону, а службеници треба да имају право на помоћ од представника по њиховом избору (синдикат, пуномоћник из реда адвоката) и правно средство против дисциплинске мере.

Образовање и обука запослених неопходани су елементи за ефикасан систем јавне управе. Инструменте политике обуке јавних службеника доноси влада и у њима се предвиђа да јавни службеници имају право и обавезу да прођу одговарајуће обуке да би боље одговорили потребама свог радног места, по принципу једнакости, без дискриминације.

Обука, такође, може бити услов за промоцију службеника, издвајање најбољих у категорију предвиђену за напредовање у звању или положају.

Престанак радног односа јавних службеника могућ је само у случајевима и из разлога предвиђених законом. Ако је службеник незадовољан донетом одлуком о престанку радног односа, може да активира доступно правно средство.

Поред заштите у систему органа управе, држава мора да обезбеди јавним службеницима заштиту права у вези са одлукама државе као послодавца, пред судом или другом независном институцијом.

Држава треба да обезбеди социјалну заштиту јавних службеника, укључујући и пензије, путем општег социјалног осигурања и пензијског плана или путем посебне шеме, као и заштиту јавних службеника који су због законитог обављања јавних функција предмет злоупотребе или незаконитих радњи од стране трећих лица.

На основу изнетог евидентно је да су стандарди Савета Европе који се примењују на државне службенике, у одређеној мери слични стандардима Европске уније, али имају и низ специфичности које су условљене карактером, начином рада и институционалним механизмима те организације у доношењу одлука.

Националне институције (државни органи, агенције, невладине организације), прате и надгледају примену аката Савета Европе, обезбеђујући на тај начин институционалну потпору усклађивању националног законодавства са европским стандардима, кроз право и праксу.

2.4. Остали извори европског радног права

2.4.1. Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Убрзо по оснивању, Савет Европе је закључио Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*).³³⁷ Потписивањем те конвенције и протокола уз њу, утврђени су стандарди заштите и механизми практичне примене људских права на европском континенту, а у већини земаља, Конвенција је инкорпорирана у домаћи правни систем.

Државна заједница Србија и Црна Гора је ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода крајем 2003. године.³³⁸

Конвенција има за основу циљеве које је поставила Универзална декларација о људским правима Уједињених нација – да осигура опште и стварно признање и

³³⁷ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, закључена је у Риму 1950. године.

³³⁸ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, измењена у складу с Протоколом број 11 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протоколом број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се обезбеђују извесна права и слободе које нису укључене у Конвенцију и Протоколом 1 уз њу, Протоколом број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протоколом број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протоколом број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протоколом број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима – „Службени лист СЦГ- Међународни уговори”, бр. 9/2003.

поштовање људских права. Стога владе европских земаља које имају заједничко наслеђе политичких традиција, идеала, слободе и владавине права, прихватањем Конвенције предузимају активности за скупно остваривање одређених права наведених у Универзалној декларацији: право на живот, слободу и сигурност, правично суђење, поштовање приватног и породичног живота, склапање брака, делотворни правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.

Конвенција предвиђа забрану мучења, ропства и принудног рада, а кажњавање само на основу закона; гарантује слободу мисли, савести и вероисповести, изражавања, окупљања и удруживања, као и уживање предвиђених права и слобода без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

Међутим, државе потписнице задржавају право да у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације предузму мере које одступају од њиховних обавеза установљених Конвенцијом, и то у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације, с тим да такве мере не буду у нескладу с другим обавезама према међународном праву, као и да ограниче политичку далатност странаца.

У случају да надлежни органи држава уговорница не поштују права гарантована Конвенцијом, предвиђена је могућност заштите пред Европским судом за људска права, а тужена страна је држава чији органи не поштују обавезе преузете ратификовањем Конвенције.

Међутим, и ако Конвенција није ратификована, државе чланице и грађани су везани њеним одредбама, јер „основна правила садржана у Конвенцији представљају саставни део општих принципа права чије се поштовање обезбеђује”.³³⁹ То даље значи да након што су исцрљена правна средства у домаћем праву, на основу Конвенције, постоји право жалбе пред Европским судом за људска права.

Државе чланице Европске уније су, дакле, поред тога што су прихватиле и ратификовале Конвенцију, прихватиле и посебан поступак који обезбеђује њено спровођење и који укључује обавезну надлежност посебног правосудног органа.

Само доношење Конвенције представља правно обликовање идеје земаља Европе да се успостави јединствена заштита људских права, правна стандардизација у

³³⁹ Види случај 4/73, *Nold v. Commission* 1974, ECR 491, стр. 507.

области заштите људских права на европском тлу, а усвајањем Протокола, и да се унапреди та заштита.

Унапређење и уједначавање правне праксе у области заштите људских права посебно је значајно за демократизацију друштва и успостављање владавине права у земљама источне и централне Европе.

2.4.2. Европска социјална повеља и друга акта

Европска социјална повеља (*The European Social Charter*) представља инструмент Савета Европе за заштиту људских права и слободе када је реч о социјалним, економским и културним правима у Европи. Тај међународни акт су државе – уговорне стране потписале у Торину 1961. године, а ступио је на снагу 1965. године. Више пута мењана и допуњавана, Ревидирана европска социјална повеља потписана је 1996. године (на снагу је ступила 1999. године). Србија је ратификовала Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године.³⁴⁰

Сматра се да је Европска социјална повеља, односно Ревидирана повеља, као један од кључних докумената Савета Европе и Европске уније, инструмент који је, може се рећи, европски сурогат и регионални пандан Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима, јер утврђује и гарантује минимум права која треба да поштује свака држава која је потврдила свој европски пут и изразила жељу да се прикључи Европској унији.

Одредбама те повеље дају се јасни налози државама чланицама и потписницама, да у својим позитивним прописима предвиде постављене стандарде, успоставе њихову институционалну заштиту и регулишу процедуре за њихово остваривање.

У принципу, Европска социјална повеља утврђује социјална и економска права. Културна права су ограничена на одређена права на образовање циљних група (деца, радници). Социјална и економска права се односе на егзистенцијална питања из свакодневног живота грађана (смештај и стамбени простор, кретање особа, радни односи, здравство, образовање, социјална заштита, као и уживање свих тих права на законит и недискриминаторски начин).

Специфичност Европске социјалне повеље је у томе што, као и у неким другим уговорима усвојеним у оквиру Савета Европе (Европска повеља о регионалним или

³⁴⁰ Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 42/09.

мањинским језицима),³⁴¹ државе немају обавезу да прихвате све њене одредбе, него само одређен број. Тиме се постиже флексибилност самог документа и омогућава се да га државе лакше прихватају, јер не морају да усвоје цео текст, него само оне делове који највише одговарају њиховим правним системима.

С друге стране, пошто је прописана обавеза усвајања одређеног броја од укупног броја одредаба, чиме Европска социјална повеља постаје међународни инструмент правно обавезујућег (у погледу права која су ратификацијом прихваћена) и програмског карактера (у погледу социјалних права која нису ратификацијом обухваћена),³⁴² обавезе држава имају стварно, а не само декларативно значење и истовремено с преузимањем обавеза подвргавају се обавезном контролном систему успостављеном на темељу тог инструмента.

Европска социјална повеља садржи низ начела којима се гарантују социјална права (Повеља из 1961. године садржи 19, а Ревидирана европска социјална повеља 31). Међу најзначајнијима (тзв. тврдо језгро Повеље) издваја се сет начела, односно основних социјалних права: право на рад, право на организовање, право на организовање и колективно преговарање, право на социјалну сигурност, право на социјалну и медицинску помоћ, право радника миграната и њихових породица на заштиту и помоћ. Држава која уговорница се обавезује да изабере најмање пет од наведених начела, односно социјалних права,³⁴³ која добијају правно обавезујућу снагу,³⁴⁴ као и да прихвати 10 од 19 чланова или 45 ставова у оквиру 19 чланова Европске социјалне повеље.³⁴⁵

³⁴¹ European Charter for Regional or Minority Languages (1992) – Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 18/05.

³⁴² Öhlinger, Th. „Standard-Setting Activities by Regional Institutions, Taking the Council of Europe as an Example: The European Social Charter”, Social protection by Way of International Law, eds., B. V. van Maydell, A. Nusberger, Berlin 1996., стр. 45–47.

³⁴³ У погледу тзв. тврдог језгра Ревидиране европске социјалне повеље, Србија је ратификовала у целости одредбе које се односе на: право на рад, право на организовање, право на социјалну сигурност, право на социјалну и медицинску помоћ, право породице на социјалну, правну и економску заштиту и право на једнаке могућности и једнак третман у питањима запошљавања и рада без дискриминације по основу пола. Изјава о ратификацији није обухватила обавезе државе које се једним делом односе на права деце и омладине на социјалну, законску и економску заштиту и право радника миграната и њихових породица на заштиту и помоћ. У погледу права на колективно преговарање, изјава о прихватању није обухватила део који се односи на „право радника и послодавца на колективну акцију у случају сукоба интереса, укључујући право на штрајк, у складу са обавезама које могу да проистекну из колективних уговора које су претходно закључили”, али само „у односу на професионалне припаднике Војске Србије”. Наиме, Закон о полицији Србије („Службени гласник РС”, број 101/05, 63/09) предвиђа право на штрајк полицијских службеника, уз обавезу очувања минимума процеса рада, утврђеног самим тим законом и Уредбом о штрајку полицијских службеника („Службени гласник Р. Србије”, бр. 71/07).

³⁴⁴ Harris, D. *European Social Charter*, 1984., стр. 9–10.

³⁴⁵ Pancracio, J-P., *Charte sociale et droit international public*, у *La Charte sociale européenne*, eds. J-F. Akandji-Kombé, S. Leclerc, Bruxelles 2001., стр. 184.

Од посебног значаја за ширење скале социјалних права у Ревидираној социјалној повељи јесте навођење нових социјалних права: право на заштиту у случају престанка радног односа; право на заштиту потраживања запослених у случају инсолвентности послодавца; право на достојанство на раду; право радника с породичним обавезама на једнакост шанси и третмана у запошљавању и на раду; право на информисање и консултовање у случају колективног отпуштања; право радничких представника на олакшице у раду и на посебну заштиту по основу обављања (синдикалних) активности; као и право на стан и заштиту од сиромаштва и искључености из друштва.

Поред тога, Ревидирана европска социјална повеља успоставља виши ниво радних (социјалних) стандарда од Европске социјалне повеље и на стандарде успостављене конвенцијама Међународне организације рада (право на плаћени годишњи одмор у дужем трајању – Конвенција бр. 132 о плаћеном годишњем одмору из 1970. предвиђа право на три недеље плаћеног годишњег одмора, док Ревидирана европска социјална повеља предвиђа право на четири недеље).³⁴⁶

Међусобни однос Европске социјалне повеље и Ревидиране европске социјалне повеље, у случају сукоба између та два међународна уговора, решава се по правилима Бечке конвенције о уговорном праву из 1968. године, која садржи правило о примени каснијег уговора у истој материји.³⁴⁷

Контролни систем успостављен на темељу Ревидиране европске социјалне повеље спроводе Европски комитет за социјална права, Комитет министара и Парламентарна скупштина Савета Европе.

Европски комитет за социјална права анализира годишње извештаје држава уговорница о примени Повеље у законодавству и у пракси,³⁴⁸ у односу на прихваћене одредбе Повеље и утврђује да ли су национално законодавство и пракса земље уговорнице у складу с Повељом. Комитет чини 13 независних експерата (бира их Комитет министара на шест година, уз могућност једног реизбора).³⁴⁹

Комитет доноси закључке о стању социјалних права у земљама потписницама. Ако држава не предузме кораке у складу са закључцима Комитета за социјална права,

³⁴⁶ Ово право је инкорпорирано у члану 69. став 1. Закона о раду, у коме се утврђује да запослени, у свакој календарској години, има право на годишњи одмор у трајању утврђеном општим актом и уговором о раду, а најмање 20 радних дана и у члану 70. став 1. који предвиђа да се при утврђивању годишњег одмора, радна недеља рачуна као пет радних дана.

³⁴⁷ Аврамов, С., М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2009. године, стр. 462.

³⁴⁸ Због повећаног броја чланова Савета Европе, немогуће је да се у току једне године испитају извештаји свих чланица. Због тога је 1985. године усвојена измена, тако да се извештаји достављају сваке друге године, односно сваке године половина чланица.

³⁴⁹ Полазећи од састава, ово колективно тело зову и Комитете експерата.

Комитет министара упућује „препоруку” тој земљи, тражећи да се стање у законодавству или пракси промени.

Ратификовањем Европске социјалне повеље свака држава чланица отвара према властитим грађанима и цивилном друштву могућност улагања колективне жалбе (члан 2. Додатног протокола о колективном праву жалбе 1996. године – ступио на снагу 1998. године), те на тај начин успоставља још један важан механизам контроле свог рада.

Поступак колективних жалби је инспирисан одговарајућим поступком у Међународној организацији рада. Активну процесну легитимацију имају међународне организације послодаваца, невладине организације које имају саветодавни статус у Савету Европе и које се налазе на посебној листи коју за те потребе припрема Владин Комитет, репрезентативне националне организације послодаваца и синдиката (Конфедерација европских синдиката, Савез индустријских и послодавачких конфедерација Европе и Међународна организација послодаваца).

Држава уговорница може да прихвати право на улагање жалбе и друге националне невладине организације у њеној јурисдикцији која се бави питањима уређеним одредбама Европске социјалне повеље, с тим да то право може бити временски ограничено.

Жалба се доставља генералном секретару на посебном формулару, који обавештава државу уговорницу против које је поднета и прослеђује је Европском комитету за социјална права. Ако су формални захтеви испуњени, Комитет је проглашава прихватљивом. У даљем току поступка, доноси одлуку о меритуму жалбе (извештај са закључцима о томе да ли држава уговорница на задовољавајући начин примењује одредбу Повеље на коју се односи жалба, односно да ли је прекршила своју обавезу из Повеље),³⁵⁰ који упућује заинтересованим странама и Комитету министара у форми извештаја.

Комитет министара може препоручити да се предузму одређене мере да би се ситуација у држави против које је поступак покренут довела у склад с Повељом. Као резултат тог система надзора државе мењају законодавство или праксу, односно успостављају механизме за заштиту људских права у складу с Повељом.

³⁵⁰ Лубарда, Бранко, *Ревидирана европска социјална повеља - обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације*, рад презентирани на семинару: Социјални дијалог у Србији – јавни сектор, Београд, 30. март 2012. године.

Поред Европске социјалне повеље, која је акт Савета Европе, Европска унија је донела низ аката који се у целини или у поједним деловима односе на радноправни положај јавних/државних службеника.

Повеља Заједнице о основним социјалним правима радника (*The Charter of Fundamental Social Rights of Workers*)³⁵¹ садржи основна социјална права радника: слободан избор занимања и запослења; слободно кретање радника на подручју Заједнице ради тражења посла и запошљавања и у том циљу слободно коришћење услуга на тржишту рада; право на правичну зараду за одговарајуће радно време; право на одморе и одсуства за време рада; право на социјалну заштиту; право на заштиту деце, омладине и старијих лица; једнак третман за жене и мушкарце; право на штрајк; право на информисање, консултовање и партиципацију радника у одлучивању на нивоу предузећа или установе; слобода удруживања и колективног преговарања.

Повеља о основним правима у Европској унији (*The Charter of Fundamental Rights of the European Union*),³⁵² је документ у којем се први пут обухватају основна политичка, грађанска и социјална права лица која живе у државама Европске уније, било да су њихови држављани (држављани Европске уније) или држављани трећих земаља који привремено, у краћем или дужем периоду бораве у некој од земаља чланица Европске уније. У тој повељи су садржани: право на рад; право на слободно кретање унутар Европске уније; право на једнакост поступања између домаћих држављана и држављана трећих земаља који имају радну дозволу на територији државе чланице Европске уније, у погледу услова рада; право на једнакост мушкараца и жена; право на професионалну интеграцију лица са инвалидитетом. Повеља забрањује било који вид дискриминације, принудни и ропски рад, а поштовање њених одредаба треба да гарантују органи и институције Европске уније и органи и институције држава чланица.

2.4.3. Пракса Европског суда за људска права у Стразбуру

Савет Европе је формиран с циљем да активно ради на остваривању и заштити основних личних и демократских права и слобода у Европи, а успостављање Европског суда за људска права (*European Court of Human Rights*) 1998. године, Протоколом бр. 11 уз Европску конвенцију о људским правима, означило је успостављање сталног

³⁵¹ Повељу Заједнице о основним правима радника, усвојио је Европски парламент 1989. године.

³⁵² Повеља о основним правима у Европској унији, донета је 2000. године у Ници.

система правне заштите. Организација и овлашћења суда прописани су самом Конвенцијом (чл. 19–51), а начин вођења поступка уређен је Пословником који је ступио на снагу 1. новембра 1998. године.

Поступак могу покренути појединци (физичка лица и правна лица) и државе чланице Савета Европе. Тужба мора бити благовремена – у року од шест месеци од дана када је коначну одлуку донео надлежни орган државе у којој је повреда права извршена.

Пошто је Србија 2003. године ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, а ратификационе инструменте предала Савету Европе 4. марта 2004. године, од тога датума, свако ко сматра да му је држава Србија повредила неко право гарантовано Конвенцијом и њеним Протоколима, може се обратити Европском суду за људска права у Стразбуру.³⁵³ Тренутно је у поступку више од 150.000 представки, међу којима су више од 10.000 упутили грађани Србије. То значи да је свака петнаеста тужба у Стразбуру српска, а реципрочно броју становника, нормално би било да је тек свака стота из Србије.³⁵⁴

Број судија Европског суда за људска права одговара броју држава потписница, а тренутно их је 47. Судије делују самостално и не представљају земљу која их је делегирала.

Пракса Европског суда за људска права у решавању службеничких спорова, углавном потврђује опште правило да се изузимање државних службеника из примене Конвенције мора тумачити рестриктивно. Када се главно питање у парници односи на запошљавање, каријеру и прекид рада државних службеника, онда је поступак ван домашаја члана 6. § 1.

У пресуди *Neigel v. Franse* од 17. марта 1997. године,³⁵⁵ француска држављанка Флоренс Нигел, службеница у градској управи у радном односу на неодређено време, добила је отказ пошто се вратила са одсуства које је користила из личних разлога.

³⁵³ Дана 19. септембра 2006. године Суд у Стразбуру је донео прву пресуду против Србије у случају Матијашевић (*CASE OF MATIJASEVIC v. SERBIA*). У пресуди је закључено да је Србија повредила члан 6. ст. 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода која подразумева претпоставку невиности све док се у судском поступку не докаже супротно.

„Мора се направити основна разлика између констатације да је неко само осумњичен да је починио кривично дело и јасне судске изјаве, у одсуству коначне пресуде, да је починио кривично дело [...] Право на претпоставку невиности односи се на кривични поступак у целини.” – Предвод аутора са *SELEKTIV COMPARATIVE LAW CASE LIST* на www.cmiskp.echr.coe.int, где је пресуда објављена у целисти, под редним бројем 26 – април 2008.

³⁵⁴ Чланак под насловом – Шампиони: Свака петнаеста тужба у Европском суду у Стразбуру српска, објављен у листу *PRESS*, на сајту [HTTP://srb.time.mk/cluster](http://srb.time.mk/cluster) – април 2013.

³⁵⁵ *Neigel v. Franse*, Reports of Judgments and Decisions, 1997-II.

Указујући на повреду члана 6. Конвенције, после поступка спроведеног у матичној земљи, обратила се Европском суду за људска права.

Полазећи од дотадашње праксе, Суд у Стразбуру је истакао да се на службеничке односе не може применити члан 6. Конвенције, јер права и обавезе државних службеника регулише држава као послодавац, прописима о државној управи, а пошто се тужба у конкретном случају односи на питање престанка радног односа, то се Конвенција не може применити у конкретном случају.

Кључни критеријум Суда у Стразбуру је: да ли је положај службеника регулисан правилима јавног или приватног права свакако указује да спорови службеника које је поставила Влада и који врше јавна овлашћења (у вези са запошљавање, развојем каријере и престанком радног односа), немају „грађански карактер”.

Правило примењено у случају *Neigel* било је преиспитано у случају *Pelegrin v. France*.³⁵⁶

Подносилац захтева француски држављанин Пелегрин приговорио је дужини поступка који се одвијао пред Управним жалбеним судом у Паризу, тврдећи да му је повређено право из члана 6. став 1. Конвенције који прописује да ради утврђивања права и обавеза грађанске природе, свако има право да суд у разумном року испита његов случај.

Суд је добио задатак да утврди је ли цитирани члан Конвенције применљив на овај предмет. Подносилац захтева и Комисија, образлагали су да је применљив; Влада је тврдила да није.

Подносилац захтева је истакао да као државни службеник није постављен на одређену дужност, већ је ангажован на основу уговора и да је његов статус више наликовао статусу запосленог у приватном сектору него статусу државног службеника. За случај да га суд у поступку изједначи с државним службеником и своју судску праксу примени на то питање, истакао је да се спор не тиче његовог запослења, каријере или враћања на рад, већ одлуке да је отпуштање било незаконито, са искључивим циљем добијања накнаде штете која му је том одлуком нанета.

Влада је у одговору навела да је француски министар за сарадњу и развој поставио подносиоца представке на функцију техничког саветника за владе западних афричких држава. Држава којој је подносилац захтева био додељен, искористила је своје право да, у било које време и због сврхисходности, подносиоца захтева опет

³⁵⁶ *Pelegrin v. France*, Reports of Judgments and Decisions, 1999-VIII.

стави на располагање француским властима које нису имале другог избора, него ту одлуку примити на знање. То је аутоматски довело до једностраног прекида уговора. Према тврдњи Владе Француске, та се ситуација налазила изван домашаја редовног права због специфичне природе дипломатских одговорности поверених подносиоцу захтева које су од њега захтевале да у обе државе учествује у вршењу дужности које су биле питање националног суверенитета. Као запослени у Министарству сарадње и развоја Француске, ангажован у програму сарадње, подносилац захтева је учествовао у обављању једног јавнослужбеничког задатка за француску државу. Као технички саветник у Министарству привреде, планирања и трговине Екваторијалне Гвинеје учествовао је у вршењу послова који улазе у област суверенитета те државе.

Критеријум који се односи на економску природу спора оставља простор за одређени степен произвољности, јер одлука о запошљавању, каријери и престанку службе државног службеника готово увек има материјалне последице. Ако је тако, тешко је повући разлику између поступака од „искључиво” или „углавном” економског интереса и других врста поступака, зато Суд потврђује правно схватање у његовој пресуди у предмету *Pierre-Bloch v. France*: „поступак не постаје ’грађански’ само због тога што је њиме потакнуто и неко економско питање”.³⁵⁷

Суд је у одлуци истакао: „У циљу утврђивања применљивости члана 6. став 1. на државне службенике, требало би применити функционални критеријум на основу природе дужности, обавеза и овлашћења запосленог. Притом се мора, у складу са предметом и циљем Конвенције, усвојити рестриктивно тумачење изузетака на заштите предвиђене чланом 6.1.”

Суд је сматрао да се члан 6. Конвенције не односи на овај случај и свој правни став засновао на схватању да „одређене функције подразумевају одговорности у општем интересу или учешће у вршењу овлашћења која су додељена јавним правом.” Суд је проценио да они који обављају такве функције врше „део суверене власти”. У јавном сектору сваке земље, одређена радна места носе обавезе које су од општег интереса или предвиђају учешће у примени овлашћења добијених од јавног закона. Носиоци тих места управљају делом суверене власти државе. Држава има легитиман интерес да од својих службеника који обављају такве функције захтева „посебну везу поверења и лојаности”, па се стога не ради о грађанским правима и обавезама.

³⁵⁷ *Pierre-Bloch v. France*, Reports 1997-VI, стр. 2223, став 51.

Важно је споменути и чињеницу да је постојала подударност између овог мишљења Суда и става Комитета Уједињених нација за људска права, када је он применио члан 14. Међународног пакта о грађанским и политичким правима.³⁵⁸

Став утврђен у случају *Pelegrin* суд је изменио поводом случаја *Vilho Eskelinen and others v. Finland*,³⁵⁹ у којем је група финских полицајаца покренула судски поступак пред домаћим судом у вези са својим платама. Поступак је покренут и вођен пред финским административним судом, који је већ утврдио преседан – да карактер домаће процедуре није од пресудног значаја и да правно средство управноправне природе може да се односи на грађанска права и обавезе у смислу члана 6. Конвенције.

У случају *Eskelinen*, Суд је пресудио у корист претпоставке применљивости члана 6. Конвенције на обичне радне спорове.

То указује да није довољно да држава утврди вршење јавне власти као део овлашћења државног службеника, у циљу избегавања примене члана 6. Конвенције, већ треба да докаже да су испуњени следећи услови: приступ суду изричито искључен из националног права; искључивање мора бити оправдано навођењем објективних разлога који су у интересу државе, што у сваком случају подлеже испитивању Суда.

Пресуда у случају *Eskelinen* донета је применом аутономног концепта као средства за тумачење Конвенције од стране суда,³⁶⁰ односно као термина који Суд примењује, који постоје у националним правним системима држава уговорница Конвенције, али којима је дато посебно значење у пракси Суда у Стразбуру.

Пресуда у случају *Eskelinen* означава извесно исправљање концепта *грађанских права и обавеза* према члану 6. Конвенције. Она више не искључује нужно заштиту особа које са државом вежу посебне везе лојалности, што значи да надлежност суда може да се прошири и на тужбе државних службеника који врше део државне суверене власти.

Последице пресуде у случају *Eskelinen* осећају се кроз утицај на праксу Европског суда за људска права, као и кроз развитак и праксу права на националном нивоу.

Међутим, у пракси Европског суда су доношене одлуке о запошљавању, каријери и престанку службе државног службеника, покренуте представкама које се

³⁵⁸ Упор. Д. Поповић, *Међународно право људских права* (ур. Б. Димитријевић *et al.*) Београд 2006. године, стр. 189.

³⁵⁹ *Vilho Eskelinen and others v. Finland*, app. No. 63235/00 (2007).

³⁶⁰ Поповић, Драгољуб, *Аутономни концепти европског права људских права*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 4/2009.

односе на повреду одредаба члана 6. став 1. Конвенције, службеника који имају малу моћ или ограничену сферу утицаја, јер је заузет став да они могу уживати заштиту члана 6. Конвенције (*Devlin v. The United Kingdom*) или покренуте представкама које се односе на повреду других одредаба Конвенције (*Schmidth v. Germany, Vogt v. Germany, Lustig-Prean end Beckett v. The United Kingdom*).

Случај *Devlin v. The United Kingdom* потекао је из представке број 29545/97³⁶¹ коју је упутио г. Девлин, тврдећи да је у поступку у вези са запослењем у органу управе, повређен члан 6. став 1. Конвенције и да је понашањем државе, кроз онемогућавање приступа суду, повређено право на правично суђење.

Подносилац представке је католик и члан Ирске националне организације. Неуспешно је конкурисао за посао административног асистента у покрајинској јавној управи Северне Ирске. Државни секретаријат Северне Ирске је одбацио жалбу именованог, сматрајући да је орган управе који је одлучивао о запошљавању имао права да одбије молбу Девлина „у сврху чувања националне безбедности и јавног интереса”,³⁶² а нормативним актима је искључено право на судску заштиту. Уз наведено, покушано је да се докаже да Европски суд није надлежан, „јер из разлога националне безбедности, држава има суверанитет да у јавну службу прими кога хоће”.³⁶³

Суд је имао задатак да испита да ли је наметнуто ограничење угрозило саму суштину права и да ли је било сразмерно циљу коме се тежило, јер је случај *Pelegrin v. France* „установио ново правило за утврђивање могућности примене члана 6. став 1. на јавне службенике. Према том правилу, једини спорови искључени из домена члана 6. став 1. су они које су покренули јавни службеници чије дужности представљају дужности јавног сервиса, тако да јавни службеник барата делом суверене власти државе и одговоран је за заштиту општих интереса државе. [...] Притом посао административног асистента не спада у категорију јавних службеника описаних у случају *Pelegrin v. France*”.

Позивање државе на разлоге заштите националне безбедности није спречило Европски суд да размотри да ли је такво ограничење било неопходно, па је закључио да је прекршен члан 6. став 1. Конвенције на штету подносиоца представке, јер „није извршено независно преиспитивање његових тврдњи од стране законом успостављеног

³⁶¹ Пресуда објављена на сајту: <http://www.equalrightstrust.org> – децембар 2011.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ *Ibid.*

суда... Европски суд очекује да држава може да обезбеди алтернативни поступак по коме би независни суд неке врсте био у стању да испита све доказе”.³⁶⁴

У случају *Schmidt v. Germany* (представка број 18 EHRR 13),³⁶⁵ ради се о представци којом се тврди да је повређен члан 14. Конвенције, јер је подносилац госпођа Шмит одбијена на конкурс у вези са запослењем у ватрогасној бригади, са образложењем да су у питању „објективни разлози и да је уобичајено да на радним местима ватрогасаца раде мушкарци”.³⁶⁶ Тај став је потврдио Уставни суд Немачке, док је Европски суд за људска права закључио да је дошло до кршења члана 14. Конвенције на штету госпође Шмит, зато што се показало да „жене једнако добро служе у ватрогасној бригади као и мушкарци и да није било оправдања за прекршај одредаба о људским правима”, као и да су „потребни веома јаки разлози да се оправда разлика и неједнако третирање на основу пола”.³⁶⁷

У случају *Vogt v. Germany* (представка број 21 EHRR 205 / 95),³⁶⁸ ради се о тврђењу подносиоца представке да су прекршени чл. 10. и 11. Конвенције јер је незаконито отпуштена с радног места учитељице, а поступање послодавца је образложено чињеницом да је као активни члан Комунистичке партије неподобна за вршење дужности учитељице. Уставни суд Немачке је жалбу одбио и оправдао одлуку као објективну, док је Европски суд за људска права закључио да је дошло до кршења чл. 10. и 11. Конвенције на штету госпође Фогт, зато што у поступању према запосленима „не сме бити дискриминације због начина мишљења и политичког уверења особа које врше функцију”.³⁶⁹

Случај *Lustig-Prean and Beckett v. The United Kingdom* (потекао из представки број 31417/96 и 32377/96)³⁷⁰ покренуо је много расправа у Енглеској, али и у Европском суду за људска права.

Подносиоци представки су тврдили да је у поступку у вези с њиховим отпуштањем из Краљевске ратне морнарице, искључиво због чињенице да су хомосексуалци, прекршен члан 8. Конвенције, који гарантује право на поштовање приватног живота особе, као и члан 14, који гарантује уживање права и слобода предвиђених Конвенцијом, без дискриминације по било ком основу.

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ Barbara Mensah: European Human Rights Case Lokator: 1960–2000, Пресуда 94/21.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ *Ibid.*, Пресуда 95/26.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Приказ одабраних пресуда Европског суда за људска права: www.ravnopravnost.gov.rs и www.bgcentar.org.rs – фебруар 2011.

Наиме, обојица су у току професионалне каријере у Краљевској морнарици, у службеним оценама окарактерисани као особе с великим потенцијалима, зато што су људи „какве Краљевска морнарица треба да привлачи и да се стара да их задржи... уравнотежен, образован и просвећен човек који у свим питањима ужива пуно поверење, са изванредним изгледима за рано унапређење на командни положај [Lustig-Prean]”,³⁷¹ односно да „показује потенцијал у извесном броју области које су од суштинског значаја за добро руковођење, због чега је кадар да постане натпросечан вођа и да се, ако натпросечне вештине буде примењивао онолико мудро колико је то у стању, може сматрати потенцијалним кадром за официра [Beckett]”.³⁷²

Одлуком Одбора Адмиралитета, обојица су отпуштена из службе после истраге о хомосексуалности у којој су сарађивали, не оспоравајући своју сексуалну оријентацију. Захтев за правну ревизију случаја Високи суд је одбацио и поред личног уверења које су истакле одређене судије јер „подносиоци имају изванредне професионалне досијее, а ниједан случај не указује на то да је њихова сексуална оријентација на било који начин утицала на способност да обављају свој посао или да се на било који начин одразила на дисциплину.”³⁷³

Међутим, судија Браун је истакао да су судови дужни да остану у оквиру својих уставних овлашћења и да та овлашћења не прекорачују, као и да делују са извесном опрезношћу „и такође мора да призна да је Парламент тај који врши стални надзор над овим подручјем својих прерогативних овлашћења. Према томе, мада оправдање које је министар навео у одбрану забране делује неуверљиво, не може се оценити да је тај министров став незаконит”.³⁷⁴

Апелациони одбор Дома лордова је одбио захтев за дозволом да упуте жалбу Дому лордова.

У поступку пред Европским судом за људска права, подносиоци представки су истицали да основни аргумент на који се држава позивала, а односи се на ризик по морал, па последично и на борбену моћ, није одржив. Позивање на уочене предрасуде према хомосексуалцима и забринутост државе у вези са опасношћу по војну дисциплину, не представљају довољно јаке разлоге за дискриминацију према припадницима оружаних снага у односу на сексуалну оријентацију.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Ibid.*

У даљем току поступка, држава је прихватила да је актима њених органа, првенствено војне полиције, дошло до мешања у приватни живот подносилаца представки, али је то мешање извршено у складу са законом, што значи да је имало легитимни циљ. У околностима које се примењују у оружаним снагама, правила су другачија и строжа, а димензија националне безбедности иде у прилог широког унутрашњег поља слободне процене државе.

Тежина и сложеност овога случаја одражавају се и у пресуди којом се закључује да је дошло до кршења члана 8. Конвенције, али уз коју је приложено издвојено, делимично сагласно, делимично несагласно мишљење судије Лукаидеса, у односу на члан 8. став 2, у коме се он слаже с државом „да се уско унутрашње поље слободне процене које се примењује на случајеве који се тичу интимних питања из приватног живота проширује у случајевима као што је овај, где се легитимна сврха релевантног ограничења односи на оперативну ефикасност оружаних снага, па самим тим, на интересе националне безбедности, тако да је логична конотација овог начела да приликом процене акутних друштвених потреба у случајевима мешања у право на поштовање приватног живота појединца са становишта заштите националне безбедности, држава има широко унутрашње поље слободне процене (види пресуду у предмету Леандер против Шведске од 26. марта 1987, Серија А, бр. 116, стр. 25, ст. 59).³⁷⁵

Пред Европским судом за људска права, Пореска управа Србије има „свој” поступак покренут представком број 33029/05 (*Doric v. Serbia*),³⁷⁶ мада није учествовала у настанку спорног односа.

Подносилац представке Слободан Дорић је био запослен у Општини Вождовац као службеник. Решење на основу кога је остао нераспоређен, донето је 30. јуна 1988. године, а оно је проузроковало престанак радног односа. Покренута парница против Општине код Основног суда удруженог рада у Београду резултирала је пресудом у корист послодавца, која је постала правноснажана 18. маја 1989. године.

Подносилац представке је два пута без успеха подносио предлог за понављање поступка, а трећи предлог је 1996. године усвојио Пети општински суд у Београду. Пошто је три пута усвојена жалба тужиоца и предмет враћен на поновно суђење, Окружни суд у Београду је 2007. године пресудом наложио да се подносилац

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ Пресуда је донета 27 јануара 2009. године, а објављена у „Службеним гласнику Р.Србије”, бр. 9/09.

представке врати на посао, али је укинуо део првостепене пресуде који се односи на накнаду материјалне штете због губитка запослења и одредио поновно суђење.

У време подношења представке Европском суду, поступак је трајао скоро пет година, те је Суд пресудом од 27. јануара 2009. године усвојио наводе представке у односу на одуговлачење поступка сматрајући је допуштеном, утврдио да је дошло до повреде члана 6. став 1. и члана 13. Конвенције, због чега је наложио да тужена држава исплати подносиоцу представке 3.500 евра на име нематеријалне штете.

У наставку суђења пред домаћим судовима, спор је окончан пресудом Врховног касационог суда, Рев. II број: 735710 од 7. априла 2010. године, којом је тужилац Слободан Дорић враћен на посао у Пореску управу Србије, искључиво због чињенице да је у време доношења решења о нераспоређивању био запослен у Служби друштвених прихода Општине Вождовац, те је суд сматрао да треба да настави рад у Пореској управи Србије. Приговор да Пореска управа, која је формирана 2002. године, као орган републичке администрације није преузела све запослене из служби друштвених прихода локалних самоуправа у Србији није прихваћен, те је тужилац распоређен на рад у Пореској управи Србије – Филијала Чукарица и исплаћено му је 3.772.490 динара³⁷⁷ на име потпуне реституције његовог радноправног статуса.

Поред анализираних поступака који се односе директно на повреде Конвенције у односу на државне службенике или лица која конкуришу за пријем у државну/јавну службу, спор *Tlimmenos v. Grice* (покренут представком број 34369/97)³⁷⁸ актуелан је због чињенице да држава као носилац јавних овлашћења (дајући лиценцу) има могућност да дозволи или не дозволи вршење одређене слободне професије, која је на тај начин функционално везана за државну администрацију и одликује се специјалним односом према државној администрацији.

У својој представци грчки грађанин Тлименос тврдио је да су домаће власти одбиле да га именују у звање овлашћеног рачуновође због чињенице да је био осуђен за кривично дело непослушности из верских уверења, чиме је повређен члан 9. и члан 14. Конвенције.

Подносилац представке, иначе члан заједнице Јеховиних сведока, одбио је да обуче војну униформу у тренутку објављивања опште мобилизације. Војни суд га је осудио на казну затвора у трајању од четири године. После издржане казне, подносилац

³⁷⁷ Средњи курс динара у односу на евро у мају 2010. године износио је 102 динара, тако да је именованом исплаћено укупно око 37.000 евра, односно с припадајућом каматом преко 40.000 евра.

³⁷⁸ Приказ одабраних пресуда Европског суда за људска права: www.bgcentar.org.rs – фебруар 2011.

представке је полагао јавни испит за именовање девет овлашћених рачуновођа, што је у Грчкој слободна професија. Од шездесет кандидата, испит је положио као други у рангу. И поред тога, Извршни одбор грчког Института овлашћених рачуновођа, одбио је да га именује за овлашћеног рачуновођу, позивајући се на чињеницу да је претходно био осуђен за тешко кривично дело.

У поступку пред судом, држава је покушала да докаже да власти које су одбиле именовање подносиоца представке у звање овлашћеног рачуновође, „нису имале на располагању никакву другу опцију, већ да примене правило којим се искључују сва лица која су претходно била осуђена за тешка кривична дела”,³⁷⁹ нити су имали овлашћења да испитују разлоге због којих је неко лице било осуђено јер закон је неутралан и служи општем интересу. Како лице које је осуђено за тешко кривично дело не може бити именовано у државну службу, по аналогији не може бити именовано у звање овлашћеног рачуновође. Притом се та забрана схвата као апсолутна и не могу се правити разлике од случаја до случаја.

Супротно таквим схватањима, Европски суд је у пресуди закључио да је дошло до кршења члана 14. Конвенције у вези са чланом 9. на штету подносиоца представке и подсећа да члан 14. Конвенције не постоји независан, сам за себе, будући да он има ефекта искључиво у односу на права и слободе који су зајемчени другим супстанцијалним одредбама Конвенције и пратећих протокола. Право лица да ужива права и слободе предвиђене овом конвенцијом без дискриминације по било ком основу прекршено је не само када државе на различите начине третирају лица у аналогним ситуацијама без пружања објективног и разумног оправдања, већ и када државе уговорнице, без објективног и разумног оправдања не третирају различито лица која се налазе у различитим ситуацијама.³⁸⁰ „Суд сматра да државе уговорнице у начелу имају легитиман интерес да неке од починилаца кривичних дела искључе из професије овлашћеног рачуновође. Суд, међутим, исто тако сматра да, за разлику од других осуда за тешка кривична дела, судска осуда због тога што неко лице из верских или филозофских разлога одбило да обуче униформу не може да подразумева непоштење или моралну изопаченост која би, вероватно, подрила способност извршиоца кривичног дела да се том професијом бави.”³⁸¹

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

Део трећи

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СЛУЖБЕНИЧКИХ ОДНОСА ПОРЕСКИХ СЛУЖБЕНИКА

1. Јавне финансије – порези

Финансијска делатност државе, заснована на Уставу и законима, састоји се у задовољавању одређених јавних потреба и обезбеђивању новчаних средстава да би се те потребе могле финансирати.³⁸² Једна од најважнијих активности државе којој је сврха прибављање материјалних средстава јесте опорезивање.

Убирање пореза који представља приход државе од права на поседовање, располагање или промет добара унутар државних граница једне државе, старо је колико и држава. Узимањем новца од грађана и привредних субјеката, држава прикупља средства за рад своје управе и за обављање јавних послова који су заједнички интерес свих грађана једне државе. Новац прикупљен порезима представља државни буџет.

Порез, дакле, представља инструмент јавних прихода којим држава од субјеката под њеном пореском влашћу принудно узима новчана средства без непосредне притивуслуге да би покрила своје финансијске потребе и постигла друге, првенствено економске и социјалне циљеве.

Порез одликује недобровољност, принуда приликом наплате (ако порески обвезник не подмири пореску обавезу у законом одређеном року); деривативност (одузимање једног дела дохотка механизмима прерасподеле друштвеног производа); непостојање непосредне притивуслуге (код таксе или других видова јавних прихода постоји принцип *quid pro quo*). Употреба прикупљених пореских средстава нема унапред утврђену намену у задовољењу заједничких потреба (средства прикупљена од наплате пореза немају наменски карактер). Пореска обавеза (давање) конституише се из дохотка, а ређе из имовине. Наплата пореза у савременим државама се врши у новцу, а држава води рачуна о томе да се преко система опорезивања и осталих извора јавних

³⁸² „Моћ државе базира се на два стуба: доброј војсци и добрим финансијама, попусти ли иједан од њих, снага државе мора назадовати” – Ибн Халдун (1332–1406), арапски историчар и политичар, сматра се оснивачем модерне социологије и економије; наведено према: Марко Радичић, Божидар Раичевић, *Јавне финансије, теорија и пракса*, Економски факултет Суботица, Датастатус, Београд 2008. године, стр.56.

прихода обезбеде неопходна средства за покриће јавних расхода (довољност средстава).

Многи догађаји у историји – успони и падови држава, револуције и ратови, у тесној су вези са опорезивањем.³⁸³ И данас у структури прихода модерне државе порези чине око 90% прихода буџета, због чега они не представљају само инструмент за обезбеђење прихода државе већ су важан инструмент управљања економијом.

Због различитих историјских, друштвено-политичких и економских околности, порески системи савремених држава се разликују по врстама, значају и броју пореских облика. Зависно од успешног усаглашавања и примене различитих пореских облика, државе данас више или мање успешно остварују циљеве постављене опорезивањем: финансирање државних и друштвених функција уз што мање пореско оптерећење; распоред пореског терета на пореске обвезнике тако да обвезници имају осећај једнаког третмана; јавни надзор и контрола над утрошком пореских средстава; управљање економијом и друштвом у циљу повећања друштвеног производа и остварења друштвене правде.

1.1. Развој пореза и пореских облика у Србији

1.1.1. Порези у средњем веку

У време када су Срби настањивали Балкан, у Византији, чију су власт досељена племена била у обавези да прихвате, примењивао се порески систем наслеђен из доба Римске империје, а који је у потоњим вековима веома мало измењен. Порез се плаћао: на земљу (од сваког пара волова); на кућу (од сваке породице); на личност (од сваког одраслог мушког лица – главница). Такође се плаћао прирез за подизање утврђења, државних зграда и за одржавање војске. Становници провинција су морали да учествују

³⁸³ Сељачки устанци у средњовековној Европи били су, у ствари, борба против превеликих пореских намета. Холандија као прва модерна држава с републиканским уређењем, настала је у XVI веку после побуне против опорезивања. Борба за независност британских колонија на америчком континенту, такође представља рат против опорезивања. Порези су утицали на настанак и развој парламентаризма, пошто и у демократским друштвима опорезивање неминовно привилегује припаднике власти, а оптерећује оне који у власти не учествују. Ради тога већина грађана – пореских обвезника, настоји да утиче на одлучивање о порезима, њиховој врсти и висини, као и о њиховом утрошку, што и јесте циљ парламентарне демократије.

у преношењу терета за војне потребе и да дају стан и храну војсци и државним службеницима на путу.³⁸⁴

У немањихкој Србији, порез је постао општа дужност свих становника,³⁸⁵ укључујући и властелу која је поседе од владара добијала на поклон („у баштину“).³⁸⁶ На тај начин држава је добила сигурна средства, која су јој омогућавала да се развија и постиже своје државне задатке. Уређење финансијског стања је извршено доношењем Душановог законика,³⁸⁷ који је завео систем размерног пореза према величини имовине.

Порез се наплаћивао кроз следеће пореске облике: порез у новцу – „перперни порез“; порез у земаљским производима – „житни порез“ или „соћ“³⁸⁸ и радна феудална рента, кулук или „работа“.³⁸⁹ Други облици јавних прихода, били су: царина, таксе за превоз, казне, глобе и приходи од рудника и других крунских домена.

Рокови за исплату утврђени одредбама Законика, опстали су у Србији до друге половине XIX века у области прикупљања јавних прихода, али и као рокови за

³⁸⁴ „Приселица“ је врста пореза који је подразумевао право на конак и храну за људе и стоку за три дана.

³⁸⁵ Државни сталежи су: властела и себри. Властелу сачињава повлашћени слој феудалног друштва, који се дели на велику и малу властелу. Целокупно невластеоско становништво у средњовековној Србији носило је заједничко име: себри. У сталеж себара улазили су дакле: феудално зависни земљорадници – меропси, феудално зависни сточари – власи, феудално зависне сеоске занатлије и сокалници – послуга на властеоским имањима; средњовековни робови – отроци и један део сеоских попова. Становници градова – невластела (трговци и занатлије) нису улазили у сталеж себара, већ су сачињавали посебну групу становништва са одређеним правима и дужностима. – О овоме видети више код: Јанковић, Д: Српска феудална држава, стр. 52 и члан 39. Душановог законика: О властели и властеличићима).

³⁸⁶ Баштински посед је остајао у трајном власништву властелина (члан 40. Законика) и по правилу је био наследан, могао се продати, дати у мираз или приложити цркви. Владар га је могао одузети само у одређеним случајевима, нпр. ако властелин почини издају. Други тип феудалног поседа у Србији, наслеђен из Византије, била је „пронија“ – посед дат на уживање до смрти носиоца права. У каснијем периоду, долази до побаштињења пронија, али пронија која је прешла у породично власништво није могла да се отуђи, посед је могао наследити искључиво наследник који је могао заменити пронијара у свим његовим дужностима (давање пореза и војна служба) – о овом више видети код: Острогорски, Г. *Пронија - О византијском феудализму*, Сабрана дела V, Београд 1969. године, стр. 147 и даље.

³⁸⁷ Закон благовернога цара Стефана је у обиму првих 135 чланова представљен на Државном сабору 1349. године, да би 1354. године био допуњен од члана 136. до 201. Душанов законик није сачуван у оригиналу. Претпоставља се да је могао бити писан у облику дугачког свитка, с висећим златним царским печатом на крају. Вероватно је уништен у време турске најезде на Србију или је однет у Цариград, с многобројним другим српским повељама. Због широке употребе, Законик је умножаван, па је до сада пронађено 25 рукописних преписа на разним местима и из различитих времена.

³⁸⁸ Члан 198: „Доходак царски соће, и намет и харач да даје сваки човек: Кабао жита, половина чиста, а половина припроста, или перпер у новцу, а рок томе житу да се усипа на Митровдан, а други рок на Рођење Христово, аколи соћа власелин не да на те рокове, властелин тај да се свеже на царском двору и да се држи докле не плати двојином.” – *Душанов законик*, приредила Биљана Марковић Просвета, Српска књижевна задруга, Београд 1986. године.

³⁸⁹ Радна феудална рента се састојала у обавези да становништво учествује у поправци путева и градских утврђења, чувању страже на путевима због сталне опасности од разбојника, прима на стан и храну цара с пратњом и властелина када се налазе на путу. У Византији је на крају средњег века, радна феудална рента замењена новчаном накнадом, али у Србији тај систем није прихваћен јер „ни српско друштво, ни привреда, ни администрација нису били способни да га прихвате”. – Благојевић, М., *Земљорадња у средњовековној Србији*, Београд 1973. године.

измирење приватних дуговања (исплата код куповине на почек, исплата радне снаге - слугу), са изменом уведеном у време турске владавине када је пролећни рок за измирење пореза померен на Ђурђевдан.

Царску финансијску управу на централном нивоу чинили су владалац и главни секретар (протовестијар) који се старао о прикупљању прихода из сваке области. Обласне финансијске управе су поступале према добијеним налозима и старале се да се приходи на време прикупе, приме и распореде. У свакој жупи је службовао по један царски порезник, који је сваке године, на основу жупских пореских књига, вршио распоред годишњег пореза и задуживао свако село и властелина. Пошто би завршио распоред, порезник је залазио по селима и заједно са сеоским кнезом, у присуству збора, распоређивао порез на поједина пореска имања, породице и лица.³⁹⁰ Тако распоређен порез, сеоски кнез је уписивао у пореску књигу. Порез је тражен укупно од целог села, које је било гаранција за исплату.

У току владавине цара Душана, извршен је попис имања и пореских лица. Пописне књиге, сеоске и жупске, садржале су попис слободних становника и меропаха. Други пут је у Србији извршен попис становништва „три године после пропасти на пољу Косову”.³⁹¹ После тог пописа, заведена је још једна врста непосредног пореза – порез на зграде, коју је плаћала свака кућа у граду или селу, задружна или инокосна. Порез је успостављен ради плаћања вазалног данка Турцима.

После укидања аутономије, односно пошто су потпуно освојили Србију, Турци су поново извршили попис становништва и имања и земљу поделили на: султанске спахилуке (хасовина), приватне спахилуке и приватна турска добра.

У темеље нове државе и поред свих културних и верских разлика уткани су византијско-српска историјска баштина са сталешким односима, законодавством и пореским системом. Хришћани на територији Србије и на Балкану су имали положај заштићених поданика, уз услов да плаћају порез. Порез се и даље плаћао у новцу и у радној снази.

³⁹⁰ Законик садржи одредбе којима се ограничавају обавезе зависног становништва и штите од самовоље властеле, царских службеника, па и самог цара. У члану 139. је утврђено: „Меропсима и земљи царства ми, да није властан ниједан господар ишта против закона, осим што је царство ми записало у законуку, то да му работа и даје. Ако ли му учини незаконито, заповеда царство ми, да је властан сваки меропах парничити се са својим господаром, или са царством ми, или са госпођом царицом, или с црквом, или с властелом царства ми, или с ким било, да га није властан ко задржати од суда царства ми, осим да му судије суде по правди, и ко меропах добије парницу против господара, да му зајемчи рок, и потом да није властан онај господар учинити зло меропху.” – *Душанов законик*, приредила Биљана Марковић Просвета, Српска књижевна задруга, Београд 1986. године.

³⁹¹ *Гласник Српског ученог друштва*, Књига IX, св. XXVI, стр. 210.

Порез у новцу је обухватао: царски харач, царски лични порез, царски чибук и царску (спахијску) главницу. Царски харач, чибук и главница су се плаћали годишње, а лични порез о Митрову и Ђурђеву дану. Наплату пореза су вршиле харачлије, чиновници послати из Цариграда, који су сав наплаћени порез предавали везиру. Порез у радној снази је обухватао: царски кулук, царски намет и спахијски кулук и намет.³⁹² Уз наведене врсте пореза, морао се давати и „десетак“ – порез у земаљским приизводима који се плаћао спахијама.

И поред пустошења, Србија је крајем XV и почетком XVI века привредно скоро достигла последње године пред Косовску битку. Земља је била насељена и добро обрађена. Хроничари бележе да је у Смедеревском санџаку, године 1516. било око 12.000 српских кућа. У првим годинама владавине Сулејмана I, мада је смањио порезе на многе производе,³⁹³ прерачуната годишња вредност свих врста пореза била је између седам и осам милиона дуката.³⁹⁴ Порески намети су утврђени одредбама султанских указа, али је било и ванредних опорезивљања када је то држави било потребно.³⁹⁵

Од XVII века се мења начин регрутовања кандидата за места у државној управи, тако што је систем заснован на способностима и заслугама, постепено уступио место

³⁹² Царски харач је „порез на царску земљу”. Пошто је после освајања сва земље припала султану, овај су порез плаћали немуслимани. У београдском пашалуку, плаћало га је свако мушко лице између 7 и 80 година. Износио је 30 аспри или златни дукат „султанија”. – Царски лични порез „мирија” користио се за издржавање београдског везира. Плаћали су Срби за личну безбедност, односно за „сигурност своје српске главе и свог живота”. Износ пореза није унапред утврђен. Мењао се сваке године, јер је зависио од расхода турске управе. – Царски чибук је порез на стоку „на гажење царске земље”, који су плаћали Срби. – Царска (спахијска) главница је састављена од девет различитих врста пореза. Износила је годишње: на свако ожењено лице – 4 аспри; на сваку воденицу – 12 аспри; на сваки казан – 12 аспри; на сваку башту за поврће – 6 аспри; на сваки виноград на коме се може засадити 1.000 лоза – 6 аспри; на сваку трмку (кошницу) – 1, 5 аспри; на сваку свињу – 1,5 аспри; од сваке женидбе – 6 аспри; од сваке умрле старешинке главе (мртвина) – 10 аспри. Тај порез су плаћали и муслимани, али само у износу по 25 аспри за мушког члана домаћинства.

Сви покорени Срби, без разлике, на позив власти су се морали одазвати „својом снагом и стоком” и о својој храни кулучити цару и везиру – крчити путеве, оправљати мостове, насипати друмове, подизати и поправљати тврђаве и градске зидове, косити царске ливаде, превлачити храну у градске магацине, носити грађу и материјал. Царски намет је представљао обавезу да у кућу примају турске службенике који путују кроз села („приселица”). Исте обавезе кулука и намета, Срби су имали и према својим господарима, спахијама ради задовољавања њихових потреба и испуњавали су их кроз спахијски кулук и намет. – Петровић, Мита, председник Пореске управе Министарства финансија, *Финансије и установе обновљене Србије – од доласка Срба на Балкан, до 1842. године (с једним погледом на ранији историјски развој финансијског уређења у Србији)*, Министарство финансија, Београд 1901.године, стр. 33. и следеће.

³⁹³ Kinross, Patrick, *The Ottoman centuries: The Rise and Fall of the Turkish Empire*, Morrow, New York 1979.године, стр. 201.

³⁹⁴ Владавина Сулејмана I Величанственог (1520–1566) означава најсјајније раздобље у развоју Турске. С престанком експанзионистичке политике, већ у другој половини XVI века виде се први знаци кризе и опадања царства. – Самарџић, Радован, *Сулејман и Рокселана*, Српска књижевна задруга, Београд 1976.године, стр. 109.

³⁹⁵ Пред Мохачку битку (1526. године) сакупљан је ратни порез. Наводи се да је плаћано најпре по 10, па још по 20 аспри по глави. По другом извору, плаћало се 80 аспри, што износи око 5.000.000 дуката, односно порез је платило око 3.000.000 становника. – *Ibid*, стр. 288.

систему заснованом на корупцији, у коме је сваки важан положај могао добити онај ко највише понуди. Типични службеник који је заузимао иоле значајнији положај, гледао на њега као на приватну инвестицију из које је имао право да извлачи највећу могућу добит. Западноевропеки посматрачи који су раније примећивали да се поданицима управља правично и да им се не намећу превелики порези, сада су почели да извештавају о супротном. И турски званичници са изразитом свешћу о добробити заједнице, увиђали су недостатке система и исказивали незадовољство.³⁹⁶ Упоредо с тим променама, мањао се и систем убирања дажбина, јер су се службеници задужени за порез показали толико непоштеним да је уведен систем закупа пореза.

Пожаревачким миром 27. јула 1718. године, Турци су изгубили Банат и Београдски пашалук. За време аустријске владавине у Србији, између 1718. и 1739. године, задржан је исти порески систем. Враћање турске финансијске власти у Србију до 1804. године означило је повратак старих пореза и начина наплате, са измењеним, повећаним износима.

1.1.2. Порески облици од почетка XIX века, до краја Другог св.рата

Порези у земаљским производима и радној снази су од успостављања српске власти 1804. године постали стални државни приходи који су уношени у Народну касу. На Скупштини одржаној „о Малом Божићу” 1810. године, одлучено је „да се порез распореди и прикупи као и минуле године, у висини 1,4 милиона гроша, по 10 гроша на свако пореско, харачко лице”.³⁹⁷ Карађорђе је у првој Влади (Правитељствујушчем совјету народном) за министра (попечитеља) финансија поставио Симу Марковића, а Скупштина је одредила да дужност прикупљања пореза имају „војводе, старешине нахијске и кнежијске”.

³⁹⁶ „Подмићивање је почетак и корен свег безакоња и тираније, извор и исходиште сваковрсних нереда и побуна, најгоре од зала и највећа од несрећа... Када дође дотле да влада додељује положаје на основу мита, она тиме даје службенику дозволу за сваковрсна угњетавања.” – W. L. Wright, Jr., *prir.*, *Ottoman Statecraft: The Book of Counsel for Vizirs and Governors of Sari Mehmed Pasha...* Princeton, NJ 1935.godine, str. 88–89, наведено према: Stavrijanos, Leften, *Balkan posle 1453. godine*, Equilibrium, Beograd 2005.godine, str. 116.

³⁹⁷ Лични порез у новцу (главница) износио је за одрасло способно мушко лице – 5 гроша; на свако домаће свињче – 4 паре, а на оно које се из другог села дотера на исхрану – 10 пара. Порез у земаљским производима: на 10 ока очишћеног зрна или од снопа, износио је 1 оку; од „живог мала” – на 20 оваца, коза, свиња, говеда – 1 комад. Ова последња врста пореза се користила за издржавање војске. – Петровић, Мита, *наведено дело*, стр. 98.

Народни порез се састојао од пореза у новцу и пореза у замаљским производима. Такође се за издржавање цркве плаћао „манастирски порез“ у натури и у радној снази, као и нахијски прирез – за одржавање пошта „мензулана“, судова и школа.

По повратку турске управе у Београдски пашалук, враћени су ранији облици пореза. Порески систем у Турској држави се споро мењао, као и друге државне установе које дуго трају и саме себе надживљавају. Осим постојећих, уведена је нова врсте пореза: „нефера“ за издржавање турских најамника и војске. Висина тог пореза није била унапред утврђена, већ је зависила од броја војске у нахијама.

Од 1815. године у Београдском пашалuku,³⁹⁸ порез се прикупљао кроз исте пореске облике као пре 1804. Порез су разрезивали Турци, али су прикупљање постепено преузимали Срби. Наплату пореза су вршили сеоски кметови и затим предавали нахијским старешинама. Порез је примао сам кнез Милош и на примљене суме је издавао признанице.³⁹⁹

Године 1826. Порта је све царске приходе издала под закуп кнезу Милошу за кога је то представљало „једно од најважнијих питања између свију народних послова“, али и најиздашнији извор личних прихода.⁴⁰⁰ Кнез Милош је тим договором, као носилац највише власти имао задатак да измирује све народне потребе и да на време „полаже“ порез везиру.

Од 1835. године, све врсте пореза су се сливале у један –народни порез, који се плаћао се по стопи од 30 гроша. Уз народни порез, плаћао се и лични прирез (8 - 15 гроша по глави), а Срби који су живели на имањима турских спахија и даље су плаћали спахијску главницу. За цркву се плаћао владичански порез „димница“ 1 - 4 гроша по свакој кући. Кулук је и даље постојао, али су 1835. године од њега изузети чланови Државног савета, манастири и народни службеници.⁴⁰¹

³⁹⁸ Београдски пашалук је обједињавао 12 нахија: Крагујевачку, Јагодинску, Београдску, Смедеревску, Ђупријску, Пожаревачку, Рудничку, Ваљевску, Шабачку, Соколску, Ужичку и Пожешку.

³⁹⁹ „Квита – Сврху 26.000 гроша, које је доле потписани исправно примио есам од Петра Вуличевића, преко њеових момака Јове и Николе, а од нове Митровске порезе у 1822. години, од нахије Смедеревске. Зато и квитирам ради бољшаго увјеренија. Дано у Крагујевцу, 22-га Јануара 1823. г од., Милош, књаз Србије” –Милутиновић, Сима Сарајлија, *Историја Србије од почетка 1813. до конца 1815. године*, печатано у Штампарији Краљевине Србије, Београд 1888.године, наведено према Вељковић, Момчило, *Пореско уређење за време кнеза Милоша (1815–1842.године)* – Пореска служба, Часопис Удружења пореских службеника (година XXX) бр. 5/1938, стр. 257.

⁴⁰⁰ „За период 1826–1830. године имао је да положи Порти укупно 1.125.545 гроша, а стварно је од народа за ово време наплатио 2.885.668 гроша. За себе и своју благајну је као чисту добит наплатио 1.760.123 гроша.” – Момчило Вељковић, *наведени чланак*, стр. 256.

⁴⁰¹ Петровић, Мита, *наведено дело*, стр. 449.

Као посебне, нове врсте пореза су установљени: цигански харач и бећарски порез.⁴⁰² Правила о попису „пореских глава“ су донета 1837. године, али како се нису спроводила, поновљена су 1841. и 1844.⁴⁰³

Између 1815. и 1842. порески приход је уредно наплаћиван и правилно „утицао у државну касу“. Велика пажња је посвећена распоређивању пореза, па „није остајао порез на дугу“. Дужне пореске суме, одмах су наредног полугођа уношене у нов распоред пореза, расподељиване на нахије које нису измириле сав порез и на све пореске личности. Дуг је измириван с текућим порезом. У истом периоду су узета само четири унутрашња државна зајма због недовољних пореских прихода, а за подмиривање по тражењу београдског везира, тако што је сума позајмљена на рачун пореза од идућег полугођа. До 1842. године Србија је дошла у ред срећних држава у којима су „државни приходи свагда били већи од расхода“.⁴⁰⁴

Наплати пореза се пажљиво приступало,⁴⁰⁵ водило се рачуна о томе да нико не остане изван пореског система. Министарство финансија је решавало у спорним ситуацијама, дајући начелне ставове и мишљења.⁴⁰⁶

Прва пореска реформа у ослобођеној Србији спроведена је 1835. године, означена је увођењем новог начина опорезивања и задуживања порезом. Народна скупштина је контролисала распоред пореза, а непосредно га је вршило „попечитељство финансија“. Пореска јединица је била Општина, која је одговарала и плаћала порез за све „пореске личности“ које станују у њеном атару. Наплата пореза се

⁴⁰² Цигански харач се плаћао у висини 8–24 гроша. Прикупљали су га Цигански кметови од својих сународника који су живели номадски на територији Србије. Кад су се стално настанили, плаћали су грађански порез. Наплаћиван је једном годишње.

Бећарски данак је уведен Уредбом од 20. септембра 1839. године за грађане „који нити куће, нити баштине своје има, него служећи другог, себи годишње што привреди, правитељству такође што плаћа: то ће унапредак онакви нежењени и безкућни људи, како се обично 'бећари' зову, данак годишњи и то од Митрова дана плаћати почети“. Порез се плаћао према годишњој плати, у висини 2–9 цванцика. Уредба је допуњена 24. јуна 1851. године наредбом – „да се од калфи данак наплаћује само за оно полгође када су почели новчане заслуге имати“, а „бећарски добровољци да не плаћају данак док су под барјаком“ – Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији, од 2. фебруара 1835. до 24. јула 1877. (1877) Државна штампарија, Београд, Зборник I, стр. 152. и даље

⁴⁰³ *Зборник закона и уредаба и уредбених указа у Књажевству српском II*, Архив Србије, Београд, Књига 2, стр. 32.

⁴⁰⁴ *Ibid*, стр. 939.

⁴⁰⁵ Решење да се данак тачно наплаћује, а не више него ли припада, јер се из касе неће враћати, од 21. јуна 1856. године, *Ibid*. 30–339.

⁴⁰⁶ Само од указних лица наплаћује се данак као од чиновника, а од служитеља државних при карантинима, поштама, штампарији и осталим надлештвима, данак се наплаћује као од осталих грађана – решење од 13. априла 1855. године (8–63); Решење о наплати данка од лењиваца и нерадника 9. априла 1856. (30–337); „Странци да плаћају данак после две године од када се у наше грађанство приме, а ако су пре двогодишњег бављања примљени, да плаћају одма“ – решење од 28. августа 1858. (11-105) – *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији, од 2. фебруара 1835. до 24. јула 1877*, Државна штампарија, Београд 1877. године, Књига 36, стр. 92.

морала вршити што је више могуће неосетно, мирним и добровољним путем,⁴⁰⁷ избегавајући јавне и егзекутивне мере. Кнез Милош је у току целе своје владавине посебно ценио старешине које су биле „кадре” да порез лако, мирно и на време прикупе.

Следећа пореска реорма започета је 1861. године доношењем Закона о плаћању пореза по имућности, којим се укидају „сва дојакошња наређења која би му противна била”,⁴⁰⁸ а за извршење Закона се године 1862. прописују правила пописа људства, имања и прихода. Идеја пореске реформе коју је прихватио кнез Михаило потекла је од министра финансија Косте Цукића.⁴⁰⁹ Непосредни порез главница, која је са раслојавањем становништва постала неправедна и која није обезбеђивала довољне пореске приходе државном буџету, замењена је комбинацијом личног пореза и пореза према имућности. Мада је потпунију реформу онемогућио неуспех пописа имања, јер су, према изјавама самог министра, уз помоћ суседа и општинских кметова, сељаци „бестидно” лагали сакривајући имовину, државни буџет је ипак знатно повећан.

Године 1884. спроведена је пореска реформа доношењем Закона о непосредном порезу.⁴¹⁰ Услед техничке немогућности да се уведе јединствен порез на доходак грађана, прибегло се стварању система објектних пореза, од којих је сваки теретио по један приход или извор дохотка становника, а сви заједно требало је да захвате укупну пореску снагу обвезника. Порез се плаћао на земљиште, на зграде, на принос од капитала, на приход од рада, али је и даље као порески облик остао порез на личност (лични порез). Том пореском реформом, створен је, за то време, модеран и добро уравнотежен порески систем, који је уз измене остао на снази до Другог светског рата.

Принцип транспарентности у прикупљању јавних прихода поштован је и примењиван у Краљевини Србији, тако што је периодично (месечно и квартално)

⁴⁰⁷ „За порез овај препоручујем да сваки кнез у кнежини по главама, а кмет у селу, у договору и сагласју са сељанима своим, по величини имјениа свачиег, најправдиим начином расположи, покупи и хазни народној што пре донесе и преда. Народу пак препоручујем да и овај данак са сваком покорношћу изда, као што је и досадашње издавао” (3. декебра 1829. године у Крагујевцу, Милош Обреновић књаз Србски) – Петровић, Мита, *наведено дело*, стр. 144, 145.

⁴⁰⁸ *Зборник закона и уредаба и уредбених указа у Књажевству српском II*, Архив Србије, Београд, Зборник 14, стр. 147.

⁴⁰⁹ Константин Коста Цукић (1826–1879), министар финансија 1861–1868, затим посланик у Букурешту и Бечу.

⁴¹⁰ Пореској реформи је дао подршку краљ Милан Обреновић, јер „непосредни данак, за који се, истина, пише да се плаћа по имућности, почива, у ствари, још на старим средњовековним основама просте личне наглавице” – *Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији*, Краљевска српска државна штампарија, Београд 1884. године, Зборник 40, стр. 286.

објављиван преглед наплате пореза⁴¹¹, као и статистика разрезаних, а ненаплаћених пореза,⁴¹² са анализом и критичким освртом на ту појаву, за коју се закључује да „узрок није у оптерећености [...] већ ту, дакле, узрок може бити само лабавост финансијских органа у наплати пореза”.⁴¹³

Године 1907. с последњом допуном Закона о непосредним порезима пред Први светски рат, на територији Краљевине Србије постојало је седам пореских облика. Поред наведених, плаћао се и порез на обрт (врста допунског пореза на принос од радње).

Наслеђени порески системи после рата, на територијама које је обухватала Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (српски, црногорски, аустријски, мађарски и турски), били су тако неуједначени да је правилно оптерећење грађана постало немогуће. Требало је због тога хитно извршити усклађивање пореских система, али је тај посао обављан постепеним изменама прописа, тако да анализа спроведене пореске политике у Краљевини СХС и Краљевини Југославији до Другог светског рата, показује да је целокупан фискални систем неминовно носио у себи карактеристике финансија унитарно организоване капиталистичке државе.

Законом из маја 1919. године, важење Закона о непосредним порезима из 1884. године је протегнуто на територије које су присаједињене Краљевини Србији пре Првог светског рата, као и на Црну Гору.⁴¹⁴ Затим је Финансијским законом за 1920/21. годину,⁴¹⁵ из система опорезивања избачен порез на обрт и замењен порезом на пословни обрт, као самосталним прометним порезом, али је све до 1929. године био на снази српски систем непосредних пореза, када је ступио на снагу нови Закон о непосредним порезима. Доношењем тог новог закона извршено је усаглашавање између различитих пореских система у заједничкој држави и уведена обавеза плаћања пореза

⁴¹¹ Преглед наплате непосредног пореза, државног приреза и обртног пореза по окрузима од 1. маја до краја августа 1898. године; упоредна наплата пореза у целој земљи у односу на раније године 1893, 1894, 1895, 1896, 1897. и 1898. – „Српске новине”, 30. септембра 1898. године.

⁴¹² „Господин Министар финансија наредио је да се прикупи сав материјал о разрезаном и ненаплаћеном данку по свима његовим облицима за 1894, 1895. 1896. г., и то: 1. о непосредном порезу на земљиште, зграде и капитал; 2. о државном прирезу 62%; 3. о прирезу на трошкове управних власти 3%, 4. о допуњујућем порезу: 4% на баштованске и индустријске радње, 8% на механске и кафанске кирије, 7% обрта на прерађевине фабричке индустрије, 1% обрта на сировине; 5. о дажбинама на сеоске дућане и војницу [...] Тако прикупљени подаци за све облике пореза, приреза, обрта и других дажбина, имају се службено публиковати под именом: Статистика пореза Краљевине Србије (преглед разрезаног и ненаплаћеног пореза са прирезама у Краљевини Србији” – *Наведено дело*, Министарство финансија, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд 1897.године, Књига I, стр. 9.

⁴¹³ *Ibid.* стр. 80.

⁴¹⁴ Vesić, Ivan M., *Finansijska politika Kraljevine SHS (1918–1923)*, Stubovi kulture, Beograd, 2003.godine, str. 60.

⁴¹⁵ Термином финансијски закон су у данашњем смислу тога појма обухваћена два закона: Закон о буџету и Закон о буџетском систему.

на приходе од земљишта, зграда, предузећа, радњи и самосталних занимања, ренте, предузећа обавезних на јавно полагање рачуна (друштвени порез)⁴¹⁶ и од несамосталног рада и занимања (службенички порез). Јавни приходи у облику приреза и трошарине су представљали приходе јединица локалне самоуправе.

Даља измена пореског система вршена је изменом донетих пореских закона. Пре усвајања у Народној скупштини, надлежни органи и политичка тела државе (Финансијски одбор, Сенат) подробно су расправљали су о предложеним одредбама. У стенографским белешкама са VIII редовног састанка Сената Краљевине Југославије, одржаног дана 12. фебруара 1934. године, коме је председавао потпредседник Сената др Мирослав Плој, наводи се: „Финансијски одбор Сената на својим седницама од 9, 10. и 11. овог месеца, узео је у претрес предлог Закона за измене и допуне Закона о непосредним порезима, Закона о скупном порезу на пословни промет и Закона о порезу на нежењена лица и пореском ослобођењу лица са деветоро и више деце како га је усвојила Народна скупштина, па пошто га је свестрано проучио у целости и у појединостима подноси Сенату овај извештај.”⁴¹⁷

Законски предлог је и поред примедба „у начелу примљен” уз констатацију да ће доношење наведених закона утицати на побољшање рада пореске администрације и да даје елементе за бољу, свеобухватнију контролу пореских обвезника.⁴¹⁸ Интересантно је да је предлог који у основи има принцип убирања пореза применом метода унакрсне процене пореске основице која је данас опште прихваћена, наишао на неодобравање, а као аргумент је наведена неправичност таквог пореза.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Друштвени порез је специјални облик непосредног пореза. Плаћала су га трговачка акционарска и командитна друштва на добитак приказан у билансу пословне године. - Николић, Ђурђе, *Друштвени порез*, Графички институт, Београд 1934.

⁴¹⁷ *Стенографске белешке Сената Краљевине Југославије*, Година 3, Књига I, Београд, 1934. године, стр. 95.

⁴¹⁸ „Господо, овај Закон, као што је и Финансијски одбор у своме извештају нагласио, који сам извештај и ја потписао, има својих врло добрих страна. Има извесних одредаба, које су нове, и које су врло ефикасне, јер ће се постићи већи успеси и у наплати пореза и у контроли рада, како пореских власти, тако и предузећа, која су се до сада много пута извличила делимично од плаћања пореза, а која ће сада овим предвиђеним мерама бити приморана да одговоре својим стварним дужностима према држави и да плаћају онолико порезе колико одговара њиховим приходима. Господин Министар финансија је врло добро радио, што је овако потребне смишљене мере предвидео, јер су неке од њих нарочито добро и систематски удешене да ће онемогућити грубе дефраудације, које су се могле до сада вршити. Али, господо, овом приликом ушле су у овај законски предлог и извесне одредбе, са којима се ја не бих могао у начелу сложити. Отступило се од основног начела начела закона, порезивање по чистом приходу који једно предузеће има [...] – Сенатор Милоје Ж. Јовановић, *Стенографске белешке Сената Краљевине Југославије*, Година 3, Књига I, Београд, 1934, стр. 98.

⁴¹⁹ Господо, циљ је члана 7, као што је од меродавних наговештавано, да се створе већи порески приходи. На који би се начин то постигло? Порески приходи зависе од прихода дотичних обвезника пореских, и мора се радити на томе, да се пореска основица утврди према стварним приходима свакога појединога пореског обвезника. Према тој основици пореској применом пореских ставова израчунавају се и добијају

1.1.3. Развој пореског система у периоду после Другог св.рата

У периоду после Другог светског рата, држава је прошла кроз више фаза друштвеног, економског и политичког развоја. У време преузимања власти у ослобођеним крајевима, до краја 1946. примењују се порески облици из старе Југославије са изменама које су биле у складу с новим идејама социјалне правде. Циљ пореског система био је да обезбеди акумулацију државној привреди и социјалне промене. Године 1946. је усвојен први буџет, а на основу Закона о државном буџету из претходне године.

У том периоду, сељацима је наметнуто плаћање дажбина у виду обавезног откупа пољопривредних производа. Разлика између ниске откупне цене и више цене која се могла постићи на тржишту представљала је заправо врсту пореза.⁴²⁰

Године 1946. је Законом о непосредним порезима уведен порез на доходак, наслеђе и поклон. Године 1952. донет је Основни закон о друштвеном доприносу и порезима,⁴²¹ а до 1962. и низ прописа којима је регулисана материја опорезивања. Уведени су порески облици: земљарина, рента, руднички допринос, допринос на ванредан приход привредних организација.

Уставна реформа из 1963. године условила је доношење Основног закона о доприносима и порезима грађана 1965. Доношењем уставних амандмана 1971. године, настају промене у друштвено-економском и политичком систему. Уставни амандмани од XX до XVII, које је Савезна скупштина СФРЈ донела на Устав из 1963. године, садржали су амандмане који су имали утицај за порески систем, а одредбама амандмана XXVIII – сужава се овлашћење федерације, а проширује фискални суверенитет република и покрајина.

После доношења Устава 1974. године било је нужно да се изгради потпуно нов порески систем. Крајем 1981. скупштине република и покрајина су закључиле Договор

порески приходи. Никако се не може и не сме радити на томе да се вештачким путем повећавају пореске основице пореских обвезника на основу замишљених прихода, који нису толики, или који чак стварно не постоје. Да би се ти приходи повећали, пошто се помоћу Пореских одбора нису могли добити задовољавајући резултати у погледу утврђивања пореских основица према приходима, приступило се једном другом принципу, а то је одређивању пореске основице, не према приходима, него према расходима пореског обвезника. Уместо да се утврђује колико је ко имао зараде и прихода, приступа се одређивању пореске основице према расходима: према кирији, која се плаћа за стан и локал радње и т. д.” – исто, стр. 99.

⁴²⁰ Поповић, Д, *Наука о порезима и пореско право*, непознати издавач, непозната година издања, стр. 37–38.

⁴²¹ „Службени лист ФНРЈ”, бр. 1/52.

о основама система пореза, према коме су савезним законом регулисане основе пореског система значајне за јединство и стабилност југословенског тржишта (порез на промет и царина), док су остали јавни приходи регулисани републичким и покрајинским прописима.

У Савезној Републици Југославији, федерација је уређивала основе пореског система, а остала пореска материја је била у надлежности република.

У државној заједници Србија и Црна Гора, уређење целокупне пореске материје су преузеле чланице, тако да је Србија од 1991. године започела са увођењем модерног пореског система. У првој фази су реформисани директни порези, а у другој фази, почев од 2004. године, увођењем пореза на додату вредност, извршена је реформа индиректног опорезивања.⁴²²

2. Историјски развој пореске администрације и службеничких односа пореских службеника

2.1. Пореска администрација до 1918.године

Почетком XIX века, упоредо са интензивним борбама за ослобођење Србије од турске власти, постојала је свест о потреби уређења пореске администрације као једног од најважнијих елемената државне управе. Попечитељство (Министарство) финансија су чинила три одељења: Казначејство (Главна каса) Рачунциница правитељствена (Главна контрола) и Одељење промишљености. Казначејство је 1836. године успостављено као одељење са три одсека: за примање, за издавање и за ванредне (чрезвичајне) издатке. На челу одељења је био директор, а на челу одсека секретар. Окружне благајне које су се бавиле прикупљањем пореза биле су под надзором окружних начелстава (начелништава).

Реорганизацијом у Министарству финансија⁴²³ 14–26. јула 1884. године, сагласно одредбама Закона о пореским одборима и пореским надзорницима,⁴²⁴

⁴²² Кулић, Мирко (2006): Пореско право, Мегатренд универзитет, Београд, стр. 281.

⁴²³ Министри финансија Краљевине Србије до мајског преврата 1903. године: Чедомир Мијатовић (1880–1883), Алекса Н. Спасић (1883–1884), Милутин Гарашанин (1884–1885), Вукашин Петровић (1885–1886), Михајло Вујић (1887–1891), Никола Пашић (1892), Димитрије Стојановић (1892–1893), Михајло Вујић (1893–1894), Вукашин Ј. Петровић (1894–1895), Стеван Д. Поповић (1895–1900), Михајло М. Поповић (1900–1902), Милован Маринковић (1902–1903). Извор: www.arhiv-beograda.org – јули 2010.

⁴²⁴ Зборник закона и уредаба Краљевине Србије, Београд 1884.године, Зборник 40, стр. 322.

установљена је Пореска управа као посебно одељење Министарства финансија.⁴²⁵ Наслов закона се мења 20. децембра 1889. године у Закон о пореској управи, пореским одборима и порезницима. У Пореској управи се установљавају три одсека: Административни, Књиговодски и Катастарски.⁴²⁶ Пореска управа тим изменама постаје главни порески центар који даје правац свим пореским пословима у земљи. Основни задаци Пореске управе у области пореске материје су да руководи извршењем закона о порезима и у том циљу израђује упутства и правила; разматра молбе и жалбе по пореским предметима; подноси министру мишљења о питањима примене закона итд.

Председник Пореске управе води општи надзор над радом у Пореској управи и обавезан је да се стара о одржању реда и дисциплине у вршењу службе „од стране пореског особља”; дели послове одсецима и стара се да се они израђују на време сходно законима и законским наређењима; сазива шефове у седнице и на њима расправља о важнијим пореским питањима која се односе на порезе и таксе, доноси одлуке о свим молбама и жалбама; саставља порески буџет, потписује кореспонденцију Пореске управе, а сва наређења и извршења подноси министру на одобрење и потпис; води списак свих чиновника и званичника Пореске управе и целе пореске струке у земљи; подноси министру месечне и годишње извештаје о раду Пореске управе и др.

⁴²⁵ *Водич Архива Србије*, Књига I, Београд, 1973, стр. 113. – До тада је порез (данак), спадао у делокруг Административног одељења.

⁴²⁶ „Српске новине” од 27. јануара 1890. године: „Административни одсек има следећи делокруг: израда пословника за Пореску управу; руководи извршењем закона о порезима и таксама, саставља упутства и објашњења по законима; припрема пројекте за нове законе о порезима и таксама, и наредбе по струци пореској; израђује одлуке Пореске управе по молбама и жалбама у облику министарских решења, ако исте одлуке министар усвоји; израђује правила и упутства за извршење закона о непосредном порезу, у коме обухвата сва упутства и додатке тих правила и важније расписе; у споразуму са осталим одсецима и Катастарским одбором, проучава закон о непосредном порезу и саставља нацрт свих потребних измена и допуна у истом закону; стара се о уређењу архиве Управе, експедира акта, води деловодни протокол и регистар; отправља целокупну преписку коју Пореска управа води са другим одељењима, надлештвима или приватним лицима; даје Књиговодском одсеку потребне податке за вођење статистике.

Књиговодски одсек има следећи делокруг: надзор наплаћивања распоређеног и дугованог пореза и унос у државну благајну; контрола разреза пореза на земљишта и остале облике; контрола да неко пореско лице не изврши пореску обавезу; води све пореске књиге; израђује и води државну контролну књигу имовине на основу пописних и катастарских књига и пореских пријава, из којих се увек види рад пореских одбора, надзорних и општинских власти, и стање сваког лица задуженог порезом; израђује и води катастарске књиге на основу катастарских података; израђује правила за вођење нових пореских књига; прописује правила за вођење катастарских књига у договору са катастарским одсеком; израђује правила за уношење промена у катастарске књиге; стара се да се све пореске књиге у целој земљи правилно и једнообразно воде и да се годишњи рачуни о порезу на време склапају и шаљу Главној контроли; прикупља статистичке податке.” Пореска управа је поред наведених пореских послова, како би се искористили расположиви стручни кадрови и организована мрежа нижих организационих јединица на целој територији Србије, обављала и послове који се односе на прописивање правила за премеравање појединих добара пре катастарског премеара; израду правила за извршење катастарског премеара; израду правила за уношење промена у катастарске планове и катастарске књиге; вођење катастарских књига и др.

Правилима, упутствима, решењима и расписима Министарства финансија, односно Пореске управе уређују се посебна питања од значаја за примену пореских закона.⁴²⁷

На основу члана 5. Закона о пореској управи, пореским одборима и порезницима, министар финансија је донео Пословник за Пореску управу,⁴²⁸ у коме су уређена организационо-техничка питања рада управе, руковођење, сарадња с другим држаним органима и надзор над радом пореских службеника.

Пореска управа као „нарочита финансијско-пореска државна власт“⁴²⁹ ради у седницама које чине председник Пореске управе и два члана, који одлучују „колегијалним саветовањем и одлучивањем“.⁴³⁰ О току сваке седнице се води записник, на основу кога се израђују одлуке у облику министарских решења.

Ако су за извршење поверених послова Пореској управи биле потребне „услуге других власти“, Пореска одељења су имала право да захтевају сарадњу других државних органа.⁴³¹

Свако одељење је дужно да води деловодник о предметима које има у раду и да месечно доставља извештај Пореској управи.

У поступцима примене пореских закона, водило се рачуна о уједначивању поступања, а у случајевима раличитих законских решења „законских празнина или недоследности“, министарству финансија⁴³² су достављани предлози за измене и допуне „потребне пореском законодавству“.⁴³³

⁴²⁷ *Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији од 5. августа 1877. до 22. децембра 1888.* (1884), Краљевска српска државна штампарија, Београд: Отумарале пореске главе како да се траже – распис Министарства финансија од 20. новембра 1879, Књига 35, стр. 7; Правила и упутства за вршење пореских закона од 3. фебруара, 14. марта и 21. маја 1885. године;

Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији од 31. децембра 1888. до 1. јануара 1908. Државна штампарија Краљевине Србије, Београд 1909. године: Распис Министарства финансија полицијским властима да мотре на тачно вршење порезивања, од 23. јула 1892, Књига 48, стр. 470; Распис Министарства финансија да полицијске власти извиђају и злоупотребе са државним порезом од стране општинских кметова, од 31. маја 1895. године, Књига 50, стр. 398; Распис Министарства финансија о отварању и затварању кредита на плате чиновника који су премештени, пензионисани или отпуштени, од 7. марта 1893. године, Књига 49, стр. 19; Распис Министарства финансија свим окружним благајницима о вршењу обустава на плате чиновнике од 1905. године, Књига 60, стр. 256; Распис Министарства финансија о наплати порезе чиновницима по дванаести део од распоређене суме, од 29. марта 1906. године, Књига 61, стр. 236; Распис Министарства финансија о осудама председника општинских судова за лабаво прикупљање порезе, од 8. марта 1908. године, Књига 47, стр. 199.

⁴²⁸ „Српске новине“, Београд, 9. фебруар 1899. године.

⁴²⁹ Члан 2. Пословника: „Пореска управа дејствује колегијално у својим седницама, као нарочита финансијско пореска државна власт, има да примени своју законску надлежност.“

⁴³⁰ Члан 66. став 1. Пословника за Пореску управу.

⁴³¹ Члан 29. Пословника за Пореску управу..

⁴³² Министри финансија Краљевине Србије од мајског преврата 1903–1918. године: Војислав Вељковић (1903), Милић Радовановић (1904), Лазар Пачу (1904–1905), Милан Марковић (1905–1906), Владимир

Због природе послова које обавља, радно време у Пореској управи и пореским одељењима је продужено и обавља се како у радне, тако и у празничне дане.⁴³⁴

Непосредно после окончања Првог светског рата, неопходност функционисања нове државе условила је да се у склопу прве Владе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца формира Министарство финансија и утврди његова надлежност.

Уредбом о организацији Министарства финансија,⁴³⁵ уређено је да Министарство финансија, поред осталих послова, израђује предлоге државног буџета и финансијских закона, прикупља и располаже државним приходима [...] врши надзор над органима и установама финансијске струке и надзор над самоуправним финансијама.

Министар финансија⁴³⁶ је имао једног помоћника. У Министарству су формиране организационе јединице: Кабинет министра, Генерални инспекторат Министарства финансија, и Генералне дирекције: главног државног рачуноводства, непосредних пореза, посредних пореза, царина, државних монопола, државних дугова, правобранилаштва, државних добара и катастра.

Министарство је своју првобитну надлежност углавном сачувало до 17. априла 1941. године. Уредбом о организацији финансијске струке и службе финансијске управе⁴³⁷ извршена је мања реорганизација и проширивање надлежности.

Тодоровић (1906), Лазар Пачу (1906–1908), Стојан Протић (1909–1912), Михаило Илић (1912), Лазар Пачу (1912–1915), Стојан Протић (1916–1918). Извор: www.arhiv-beograda.org – јули 2010.

⁴³³ Члан 67. Пословника: „Пореска управа је дужна да води нарочиту књигу о важнијим, начелним одлукама којима се пракси пореске државне власти даје одређенија садржина и уклањају примећена разнолика схватања закона. Такве одлуке, Пореска управа под потписом Министра финансија, расписаће Одељењима на знање и управљање.”

Члан 68. став 1. Пословника: „Уколико би Пореска управа својом праксом констатовала законских разноликости, празнина и недоследности, она ће нарочитим примедбама уносити о томе у општу књигу потребна означања, па и на тој основи стално припремати материјал за важније измене и допуне које би биле потребне пореском законодавству.”

Члан 69. став 1. Пословника: „Председник Пореске управе може од времена на време сазивати седнице за претрес било важнијих начелних питања која интересују непосредно праксу, било да у њима дискутује о садањем стању порескога законодавства и мерама које би највише доприносиле његовом даљем развоју и напретку службе, која је позвана да то законодавство примењује.”

⁴³⁴ Члан 74. Пословника: „Пореска управа и одељења дејствују у радне и празничне дане, но у ове последње само пре подне.”

⁴³⁵ „Службене новине Краљевине СХС”, број 14 од 6. марта 1919. године, стр. 1–3.

⁴³⁶ Министри финансија Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца: Стојан Протић (1918), Момчило А. Нинчић (1918–1919), Војислав С. Вељковић (1919–1920), Велизар С. Јанковић (1920), Коста Стојановић (1920–1921), Милорад Драшковић (1921), Коста Кумануди (1921–1922), Милан Стојадиновић (1922–1924), Мехмед Спахо (1924), Милан Стојадиновић (1924–1926) Никола Узуновић (1926), Нинко Перић (1926), Богдан Ст. Марковић (1926–1928), Нико Суботић (1928–1929). Министри финансија Краљевине Југославије: Станко Шврљуга (1929–1931), Ђорђе Ђурић (1931), Милорад Ђорђевић (1931–1934), Милан Стојадиновић (1934–1935), Милош Бобић (1935), Марко Козуљ (1935–1936), Душан Летица (1936–1939), Војин Ђуричић (1939), Јурај Шутеј (1939–1943). www.istorijskabiblioteka.com/art - мај 2011.

⁴³⁷ „Службене новине Краљевине СХС”, број 244 од 9. октобра 1928. године, стр. 1253–1265.

Према Закону о организовању финансијске управе из 1929. године, било је девет финансијских дирекција, чија су се подручја подударала са управним подручјима бановина. Надлештва и установе непосредно подређене финансијским дирекцијама су пореске управе, царинарнице и финансијске контроле. По одредбама наведеног Закона, пореске управе су осниване као органи власти за извршење пореске, таксене и рачуноводствене службе ради спровођења пореских закона.

Пореске управе врше све предрадње за разрез пореза: прикупљају пореске пријаве и податке потребне за разрез пореза и такса; разрезају порез и прикупљају остале државне приходе одређене тим законом; наплаћују самоуправне коморске и остале порезе; решавају у првом степену о предметима везаним за порезе, таксе и државне трошарине; разрезају точаринску таксу; решавају о споровима у егzekутивном поступку; врше све исплате по државном буџету, а по налозима Финансијске дирекције; подносе обрачуне о приходима и расходима; чувају од државних надлештава примљене депозите; достављају благајни Финансијске дирекције вишкове новца и др. У обављању својих послова помажу им финансијске контроле са својим одељцима по мањим местима.

Правилником о пословном реду у Министарству финансија⁴³⁸ формиране су организационе јединице - одељења: Опште одељење, Одељење државног рачуноводства и буџета, пореза, царина, државних дугова и државног кредита, као и одређени број надлештава непосредно подређених Министарству, а то су Државно правобранилаштво и финансијске дирекције које на свом подручју врше управну и финансијску власт.

Генерална дирекција непосредних пореза дели се на два одељења: Одељење за порезе и административно-статистичко одељење. Надлежност Генералне дирекције непосредних пореза, између осталог обухвата: да се преко подручних надлештава стара о разрезавању и наплати непосредних пореза; да надзире рад свих подређених јој пореских власти и установа; да врши цензуру над разрезом пореза акционарских друштава, прегледајући по потреби све књиге и документа код акционарских друштава, а по овлашћењу Министарства финансија; да се стара око образовања пореских одбора у смислу Закона о непосредном порезу; да разматра и доноси решења у погледу расходања и застарелих пропалих непосредних пореза и одлучује у погледу почека пореских наплата, ако то не спада у надлежност министра или није одређена која нижа

⁴³⁸ „Службене новине Краљевине Југославије”, број 100 од 3. маја 1930. године, стр. 761.

власт; да прикупља и повремено издаје статистичке податке о резрезу и наплати пореза; да спрема и износи министру предлоге о потребним изменама постојећих закона и правилника и расправља начелна питања о пословима непосредних пореза.

Обласне финансијске дирекције су се преко својих инспектора старале да се непосредни порези правилно и на време разрезују и наплаћују.⁴³⁹ При овим финансијским дирекцијама су успостављени Финансијски судови за све фискалне кривице (у порезима, државној трошарини и таксама, државним монополима и царинским предметима). Против одлука финансијских судова улагала се тужба Управном суду, а против ових Државном савету.⁴⁴⁰

Између два светска рата пореска администрација није била смештена у одговарајући пословни простор. Наслеђени проблеми су се споро решавали, о чему се водила опсежна преписка између Министарства финансија и финансијских дирекција. Поводом наређења министра финансија број 1274/ III-1939 Пов. од 6. јула 1939. године да се уради анализа адекватности пословног простора у коме су смештене организационе јединице тога министарства, у допису Савске финансијске дирекције се наводи да на подручју који припада тој дирекцији „од подручних финансијских надлештава, 45 пореских управа се налази у закупљеним зградама за које се плаћа годишња станарина [...] Осим скупих кирија изискује потребу подизања државних зграда та околност, да су услијед мјесних прилика надлештва често смјештена у неподесним зградама (влажним, хладним) или су у кући приватни станови или локали, што све омета уредовању, а исто трпи служба услијед пресељавања из једне зграде у другу.” Нешто је боља ситуација у Београду, где се већина подручних једница налази у државним зградама, самостално или с другим управама.⁴⁴¹

2.2. Порезници до 1918. године

У Закону о пореској управи, пореским одборима и порезницима, чланом 14. утврђено је да су порезници имали дужност да „мотре да се никако лице или предмет не извуче испод пореских дужности; да се никакав финансијски закон о порезима не

⁴³⁹ Члан 82. тачка 3. Пословника.

⁴⁴⁰ Члан 86. Пословника.

⁴⁴¹ Архив Југославије 70-5: Допис Савске финансијске дирекције у Загребу, број: 7182-VI-1939, од 31. јула 1939. године, примљен у Министарству финансија у Београду, Одељење пореза, 9. августа 1939. године под бројем Пов.1553; допис Београдске финансијске дирекције Пов.бр. 806/39 од 31. јула 1939. године, примљен у Министарству финансија у Београду, Одељење пореза, 31. јула 1939. године под бројем Пов.1467.

изигра и на зло не употребљава, а све што у том погледу примете, дужни су да одмах учине што у закону треба, те да се неправилност отклони, па да о томе извештавају министра финансија, од кога ће по потреби и упутства тражити”. Порески службеници такође су обавезни „да по одредбама закона о порезу састављају пореске рачуне за општине у њиховом делокругу и да их за времена шаљу општинском суду ради исплате, да воде надзор над вршењем и наплаћивањем пореза, а где код општинских власти примете небрижљивост и неисправност, да одмах известе надзорну власт и да према њеним наредбама, а по одредбама дотичних пореских закона, поступе; да воде пореске и катастарске књиге, да општинске власти упућују у свему што се тиче вршења закона о порезима и да прате како се ти закони у примени показују; да обилазе ради надзора сва места у свом округу и да у свему извршавају наредбе претпостављених им власти по одредбама закона о чиновницима грађанског реда.“

Звања запослених у Пореској управи била су: порезници и порески помоћници. Плате порезника биле су разврстане у шест класа. Порезник је могао да напредује у вишу класу ако је у претходној провео најмање две године. Надзор над радом пореских службеника, сагласно одредбама Пословника за Пореску управу⁴⁴² обављали су руководиоци⁴⁴³ који су имали право да оцењују рад порезника, односно према квалитету рада да предлажу отпуст, пензионисање или унапређење.

У циљу примене тих овлашћења „кад Пореска управа разматрајући радњу појединих порезника, добије разлога веровати да је изванредан порески чиновник у служби немаран или да је за њу неупотребљив, било уопште, било у односу на место на коме је, а нарочито кад осумњичи употребљивост једног чиновника у облику његова насавесна рада, па би томе логички ишле у прилог службене одлуке односног чиновника – Пореска управа чиниће потребне мотивисане представке Министру финансија за примену његове дисциплинске власти, па и предлоге за отпуст или пензионисање, где би се могле такве мере правдати као по службу највише корисне”,⁴⁴⁴ а у случајевима када постоје разлози за унапређење службеника, „Пореска управа чиниће представке Министру финансија за унапређење појединих порезника, кад се за њихове несумњиво савесне, одличне и предане службе – а нарочито поводом каквог

⁴⁴² „Српске новине”, од 9. фебруара 1899. године.

⁴⁴³ Члан 9. Пословника: „Сваки шеф одсека био је дужан водити пословни и дисциплински надзор у свом одсеку.”

⁴⁴⁴ Члан 71. Пословника.

важнијег и тежег службеног случаја – увери да би таквом признању и одликовању требало да буде места”.⁴⁴⁵

2.3. Службена одела, униформе и ознаке порезника

Према Правилима за униформу порезника⁴⁴⁶ које је прописао министар финансија на основу члана 19. Закона о пореској управи, пореским одборима и порезницима, запослени у пореској служби били су обавезни да носе униформу.

Униформу су носили сви порезници, и то: обично одело свакога дана, како у канцеларији, тако и ван ње, а парадно одело о општенародним празницима „при дочеку Владаоца и чланова Краљевског дома, архијереја и министара, о подворењима, забавама и у другим свечаним данима и приликама”.⁴⁴⁷ Униформу не морају да носе порезници када су на одсуству, а не смеју када путују у иностранство, као и порезници који су у пензији, оставци и отпуштени порески службеници.

Комплетна свакодневна униформа се састоји од: капе, мундира, блузе, панталона, прслука, шињела, мекинтоша, рукавица, ципела или чизама, сабље, кајаса, темењака и револвера. Лети се носе: блуза, прслук и панталоне.

Зимска униформа се израђује од црног шевијота,⁴⁴⁸ а летња од сивог. Наложено је да порезници набаве униформу о свом трошку, а да униформа буде израђена од домаће тканине.

Блуза је кроја обичног сакоа, без струка, са три џепа. Дуге панталоне класичног француског кроја, уз које су се носиле обичне ципеле или јахаћег кроја, уз које су се носиле чизме. Капа је облика официрске капе црне боје. Борт (трака око капе) је од загасито зелене кадифе. Сунцобран и подбрадак су од лаковане коже. Управо зелена боја на капи била је основни знак по коме су се порезници разликовали од осталих чиновника грађанског реда. Свечани капут је био кроја салонског реденгота или герока од црног шевијота са два реда дугмади. Рукавице су уз свечану униформу биле од беле јеленске коже, а уз свакодневну од сиве коже.

⁴⁴⁵ Члан 73. Пословника.

⁴⁴⁶ „Српске новине”, од 15. фебруара 1898.

Измене и допуне у Правилима за униформу порезника, „Српске новине”, од 30. јула 1899. године.

⁴⁴⁷ Члан 20.

⁴⁴⁸ Глатка вунена тканина названа по месту Cheviof Hills у Енглеској. Наведено према: Вујаклија, *Речник страних речи и израза*, Јубиларно издање, Београд 1996/97. године.

Ранг се означавао и разликовао према нараменицама на мундиру и на блузи које су се састојале од плетеница израђених од гајтана сребрне боје.

Сабља је имала облик по прописима за полицијске чиновнике, с белим балчаком. Кајас је био бео, официрски. Темењак се носио на тробојном гајтану са сребрном тробојном квасном.

Револвер је био официрски. Њега је порезник морао носити „увек када путује по срезу, када врши наплату пореза егзекутивним путем и када порез носи окружној благајници или Министарству финансија”.⁴⁴⁹

2.4. Порезници у периоду од 1918. до 1941. године

По окончању Првог светског рата било је потребно што пре уклонити разноликост у опорезивању, као и сам различит склоп пореских власти, односно пореске администрације. Проблеми у раду Министарства финансија, као једном од најважнијих за нову државу, били су с једне стране велики број чиновника и њихова неједнака територијална распрострањеност, а с друге, недостатак образованог кадра.

Министар финансија Коста Кумануди⁴⁵⁰ је приметио да „у дирекцијама подручног ми министарства има сувишног особља како указног тако и неуказног, а нарочито овог последњег и да би се са мање особља послови могли успешно свршавати”.⁴⁵¹ Следећи ту наредбу, отпуштена је приближно трећина, углавном неуказних чиновника.

Тешкоће у раду су такође представљали политички проблеми који су се „преливали” у струку, као што је однос неповерења према порезницима других националности, нарочито онима који су ту дужност раније обављали у припојеним Аустроугарским земљама. У тим срединама је, пак, непријатељски гледано на постављање чиновника из Београда, поготову ако су она извршена након отпуштања чиновника из редова домаћег становништва, без обзира на разлоге који су довели до тих догађаја. Додатне проблеме је представљала чињеница да је бивше аустроугарско чиновништво било у просеку образованије од новопостављеног.

⁴⁴⁹ Члан 19.

⁴⁵⁰ Др Коста Кумануди (1874–1962). За време његовог мандата закључен је Блеров зајам, први инострани зајам Краљевине СХС. Године 1922. поднео је законски предлог о изједначењу непосредних пореза.

⁴⁵¹ Архив Југославије 70-231-415, Наредба Министра финансија, П.бр. 612, од 2. фебруара 1921. године.

Пореским службеницима су се у том периоду, поред матичног министарства, бавили и други државни органи. На VIII редовном састанку Сената Краљевине Југославије, одржаном 12. фебруара 1934. године, у току претреса предлога већ поменутих закона о изменама и допунама Закона о непосредним порезима, Закона о скупном порезу на пословни промет [...] изнето је мишљење да међу државним и пореским службеницима има оних који су „морално посрнули, те да се од њих морају чувати државни интереси”. С друге стране, истиче се да је добар управни кадар важан за правилно функционисање државе, па „ако се чувају и награђују добри чиновници, неће долазити до тога да морамо сваки час мењати законе да би добили гаранције противу државних чиновника који својим споразумом са пореским обвезницима могу нанети страховите штете државној каси”.⁴⁵²

Дисциплинска одговорност пореских службеника је уређена према Закону о чиновницима,⁴⁵³ па су порезници одговарали, како за повреду правила службе која су се односила непосредно на вршење порезничких послова, тако и за повреду општих правила понашања и рада државних службеника.⁴⁵⁴

⁴⁵² [...] Господо, овај нови начин одређивања пореза, који се предвиђа у § 7, унеће у наш поколебани чиновнички морал још нових елемената, који дају могућности да се искористи положај у циљу обогаћења. Наше чиновништво, о коме је било раније неподељено добро мишљење, доста се изменило, и ми знамо, да у њему данас има појединих, који су морално посрнули, те да се од њих морају чувати државни интереси. Ако се чувају и награђују добри чиновници, неће долазити до тога да морамо сваки час мењати законе да би добили гаранције противу државних чиновника који својим споразумом са пореским обвезницима могу нанети страховите штете државној каси. На жалост, чиновнички морал код нас се после рата поколебао. На све стране избијају разне чиновничке афере. Ми смо скоро имали једну аферу у Министарству финансија, која је окончана пресудом, где су се седам чиновника договорили и заједнички искоришћавали свој положај, на штету државне касе и наплаћивали фиктивне пензије и инвалиде не само на једном, но и на два-три места за по неколико година. То је, као што рекох, окончано пресудом. Но сем тога појавила се и једна друга афера у Министарству финансија, где је, како се тврди, учествовало око 40 чиновника, где се исто тако радило на штету државе и то се сада извиђа. А кад узмемо и ову последњу страховиту аферу у Сарајеву, која се није могла извршити без учешћа државних чиновника, а која се односи на откуп беглучких некретнина, онда ми морамо да будемо врло обазриви, и не смемо правити такве законе, где ћемо дати још више могућности несавесним чиновницима за недозвољене афере у циљу богаћења, тим пре што ће и они, који су до сада били поштени и исправни, у овим тешким приликама моћи лако поклекнути те и они потражити на томе путу начина да побољшају своје стање и обезбеде будућност. Господо, овај закон, дакле, какав је, даје у своме члану 7 маха да се и код оних малих чиновника, који до сада нису били неисправни, полако развија корупција новим начином разреза пореза и целом процедуром, како она иде од пореског одбора, па даље ка рекламационом одбору и вишим инстанцијама. – Иступање сенатора Милоја Ж. Јовановића, *Стенографске белешке Сената Краљевине Југославије*, Година 3, Књига I, Београд, 1934, стр. 100.

⁴⁵³ § 183–187.

⁴⁵⁴ У решењу Дринске финансијске дирекције, број пов. 1346/1940, од 15. марта 1940. године је наведено: „Приликом изvida које је изасланик ове дирекције водио код Пореске управе у Чачку, нашао је такво стање које се никако не може назвати дисциплинованим држањем чиновништва према свом претпостављеном старешини. Нарочито недостојно држање чиновништва према свом шефу Дирекције је уочено у колективној представи, коју су чиновници потписали, а којом изражавају своје негодовање на адресу свог шефа. Ово показује основно непризнавање ауторитета претпостављеној власти од стране чиновништва које се ни у коме случају неће трпети. Свакоме је појединцу остављен пут жалбе на старешину редовним путем и у законској форми, који не смије никако узети опсег колективног израза

Међутим, ни порески службеници нису остали пасивни у односу на свој радноправни и материјални положај. Иступајући у оквиру Удружења пореских чиновника, а преко часописа „Пореска служба“⁴⁵⁵ који је излазио непрекидно од 1918. године, критички су се освртали на схватање струке, услове рада, статусни и материјални положај и друга питања.

Тако је у јануару 1938. године, у рубрици „Из службе и друштва“, објављено: „На свима досадашњим нашим годишњим скупштинама имали смо прилике да чујемо од наших колега многе умесне критике и замерке о разним нашим сталешким питањима па и незадовољству у погледу: напредовања, скоро сталном прековременом раду, неисплати аконтације за пресељење [...] Многа лица, за која верујемо да су обични лаици, верују да је пореска струка обично лака и шаблонска, где не треба неке нарочите стручне спреме! Међутим, они се јако варају. Пореска струка је јако компликована, закони се према потреби сваки час мењају, те је потребна јака стручност за правилну примену тих закона, а поред тога је потребна и јака рачунска спрема. Затим, за наплату пореза мора порезник бити довитљив, енергичан и прав, а поред тога понекад и лукав да би од рђавог пореског платише могао наплатити дужни порез. Поред тога, данас пореска струка скоро половину државног буџета носи на својим леђима, јер ако порезници не буду енергични и не примене своју власт, коју им даје закон у народу приликом наплате пореза и не наплате предвиђени порез – буџет ће бити у дефициту, а то није добро. Пре светског рата порезник је био господин и поштован од свију; данас је на жалост омрзнута личност нарочито код простијег сељачког света! Треба знати да се данас врши наплата пореза кроз целу годину. Само они који су наплату пореза вршили у зиму, по сеоским општинама, често по снегу и вејавицама, знају колико је то тешко и често скопчано са опасношћу по живот. Па ипак, порезници врше своју дужност, за коју многи неће да знају да се то мора по сили закона вршити.“⁴⁵⁶

У Извештају о раду Пословног одбора Повереништва пореских чиновника за 1937/38 годину, датом на ванредном Збору Удружења, одржаном у Нишу 6. фебруара

незадовољства, јер се исто мора квалификовати као акт отворене непослушности и револта према својој претпостављеној власти, а што је у супротности са основним принципима постојећих закона.” – Архив Југославије, 70-5.

⁴⁵⁵ *Пореска служба* – Часопис Удружења пореских чиновника је излазио у Београду, са рубрикама: Из нашег законодавства, Чланци и расправе, Расписи Министарства финансија, Из пореске праксе (коментари закона, објашњења за примену пореских прописа), Кретање у служби пореских чиновника (премештаји), Дружински послови (записници са седница скупштина или Збора повереништва).

⁴⁵⁶ Момчило М. Вељковић, виши порески контролор – председник Удружења пореских чиновника, *О унапређењу пореских чиновника из VI у V положајну групу*, Пореска служба, бр. 1/38, стр. 55–61.

1938. године између осталог се наводи да „унапређења у нашој струци нису се изузев неколицине чиновника, никада вршила чим је појединац на то стекао право, а у последње вријеме опажа се, да се врше још и касније. На тај начин чиновници су у знатном заостатку за унапређењем, што не само обзиром на материјално стање чиновника, него и обзиром на важност и углед наше струке, није ни пожељно, ни праведно. Свака струка државне службе важна је. Али ипак, није свака једнако важна и витална, нити се у свакој струци под једнаким условима извршавају службене радње. Нећемо погрешити ако устврдимо да је пореска струка једна од најтежих, а да се од чиновника наше струке тражи максимум знања, такта и пожртвованости, а и максимум рада. Последњих година стављају се у дужност пореских управа све већи и већи послови, који у ужем смислу не спадају у пореску струку [...] Све ово, разуме се, знатно оптерећује персонал пореске управе, и ствара потешкоће да он изврши свој главни задатак у разрезу и наплати државних дажбина. Услед овога било је озбиљне бојазни да ће послови запети, јер у размеру ових послова, није се постављало довољно новог особља. Побољшањем материјалног положаја пореских чиновника, отклониле би се разне злоупотребе, као и повратио углед јер порески чиновници рукују са милионима државног новца, те се рукујући са толиким новцем доводе до искушења, пошто по данашњим приходима већ од петог у месецу немају ни динара за најнужније своје и обитељске потребе, него већ од тада мисле и траже позајмице.⁴⁵⁷

На истом Збору је усвојена Резолуција у којој се, између осталог у одређеним тачкама наводи: ... 3) Констатујући да су припадности пореских чиновника за живот недовољне, с обзиром на све већу скупоћу животних намирница и осталих потреба, а с друге стране, имајући у виду да се пореској иначе тешкој и напорној служби намећу многобројни нови послови, молимо надлежне да се побољша материјални положај тиме што ће им се дати проценат наплате свих самоуправних приреза и анuitета земљорадничких дугова (најмање 5%) и исплата те награде да не зависи од претходног одобрења, већ да се према наплати, одређени проценат задржава и исплаћује чиновницима по истеку сваког месеца, без обзира на проценат наплате. Поред тога, молимо да се остатак прихода од егзекутивних трошкова у смислу члана 158. Закона о непосредним порезима, правично дели на равне делове како највишем, тако и најнижем чиновнику пореске струке; 4) Да се укине непрекидни и бесплатни прековремени рад који исцрпљује снагу чиновника и онеспособљава их за редован рад; 8) Да се умоли

⁴⁵⁷ Записник с ванредног Збора Повереништва Удружења пореских чиновника, одржаног у Нишу 6. фебруара 1938. године, објављан у часопису Пореска служба, бр. 8-9/1938, стр. 431 и даље.

Министар финансија да пореским чиновницима даје унапређење чим буду испунили услове за то, као што је случај у осталим струкама.⁴⁵⁸

Поред критичког схватања о свом радноправном положају, порески службеници су схватили озбиљно струку. У стручном раду са темом која се односи на организацију наплате пореза истиче се да је „дужност порезника да стално мотре и воде строго рачуна да не би застарело право државе на наплату пореза [...] Ово је веома одговорна дужност па се мора настојати да се увек благовремено изврши разрез и наплата свију дажбина или ако је то баш немогуће – може се прекидати застара [...] За вршење овако деликатне дужности, треба да је особље при пореским управама савесно, трезвено, експедитивно и непристрасно. Ако се наплата врши по смишљеном плану и проведе добра организација, без сумње се може постићи и добар успех у наплати дажбина, али за то је потребно нарочито старање и оргнизаторска способност шефа управе.⁴⁵⁹

3. Природа и значај послова пореских службеника

Порезници су службеници државне пореске службе задужени за убирање пореза. Мада се државна управа у савременом смислу речи јавља у Европи почетком XVIII века као организован систем управљања с професионалним државним службеницима, порезници као нераскидиви део државне организације у различитим видовима постојали су далеко у прошлости.⁴⁶⁰

Делатност порезника има за циљ пуњење буџета. Дакле без пореских службеника држава не би могла да функционише, да обавља своје задатке – од одбране до задовољавања здравствених, социјалних, културних и других потреба грађана.

Такође, нема успешне државе без добро избалансираних пореских закона, пореске политике, метода, начина убирања државних прхода и на крају – људи који ту функцију врше.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ *Записник са ванредног Збора Повереништва Удружења пореских чиновника, одржаног у Нишу 6. фебруара 1938. године*, објављан у часопису „Пореска служба”, бр. 8-9/1938, стр. 436.

⁴⁵⁹ Стручни чланак, *Организација наплате дажбина*, потписан иницијалима С. В., Пореска служба, бр. 6-7/1938.

⁴⁶⁰ У древном Египту, писари као врста државних службеника, бавили су се, између осталог, пописом имовине и прикупљањем пореза. Св. Матеја апостол и јеванђелиста (16/29. новембар), писац једног од четири јеванђеља која хришћанска црква признаје, био је порезник и цариник.

⁴⁶¹ „Уметност опорезивања је уметност черупања гуске тако да се добије максимум перја са што мање гакања”, Жан-Батист Колбер (1619–1683), министар финансија Француске у време владавине Луја XIV.

Порески службеници су дакле државни службеници. Њихова права и дужности у основи су права и дужности државних службеника, али због значаја посла који обављају за државу, у већини случајева данас имају посебан радноправни положај.

У Пореској управи Србије, службенички однос се успоставља према инспекторима Пореске управе, инспекторима Пореске полиције, саветницима, пореским извршитељима, сарадницима, контролорима и референтима. На права и дужности пореских службеника која нису уређена Законом о пореском поступку и пореској администрацији, односно ако тим законом није друкчије прописано, примењују се прописи о државној управи, као и прописи из области здравственог и пензијско-инвалидског осигурања и образовања.

Порески службеници у вршењу својих законом утврђених овлашћења дужни су да извршавају налоге министра, директора, односно непосредног руководиоца који су издати ради обављања послова, осим оних којима се налаже извршење радњи које представљају кривично дело.

Порески службеници не могу обављати послове који су неспојиви са службеном дужношћу. Приликом обављања послова из своје надлежности, дужни су да поштују правила понашања запослених у Пореској управи, као и Кодекс понашања државних службеника.

4. Одредбе о радноправном положају пореских службеника

Пошто су, по мишљењу законодавца, послови у органима државне управе исти или слични, године 2006. су укинуте одредбе закона које су на посебан начин регулисале плате и друга примања запослених у одређеним органима државне управе.⁴⁶² Сматрало се да систем у коме постоји више различитих основица подржава неравноправност државних службеника који раде исте или сличне послове и њихов материјални положај безразложно чини зависним од државног органа у коме раде, као и да је потребно спровести начело да се за исти рад прима иста плата, без обзира на врсту државног органа.

Увео је низ административних и фискалних реформи и успео да смањи државни дуг ефикаснијим опорезивањем.

⁴⁶² Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Царински закон и Закон о спречавању прања новца.

Нормативни обухват (уређивање) службеничких односа у Пореској управи, односно решења која се односе на радноправни статус пореских службеника великим делом су и даље садржани у Закону о државним службеницима. Ипак, тај закон не исцрпљује све посебне одредбе о радноправном положају државних службеника у Пореској управи, као и у другим државним органима који су према принципу правно допуштених одступања уређени тако да представљају посебне службеничке прагматике.

Закон о државним службеницима је општи, кровни пропис који нормира службеничке односе у управној делатности, односно органима државне управе и другим државним органима.

Међутим, у пракси – врста, сложеност, непрестано разграђивање и повећање обима послова државне управе, где су сектори пореза, царина и унутрашњих послова, изузетно осетљиви и значајни (тзв. министарства силе) тражило је да се утврди категоризација звања и плата које имају више утврђених степена од законом предвиђених, односно да се постојеће законске одредбе прилагоде специфичним условима рада у наведеним органима управе. То је у протеклом периоду, законодавац више или мање био спреман да прихвати, односно да специфичним регулисањем положаја тих категорија службеника ублажи ригидност донетих прописа.

Други закони и подзаконска акта, као скуп прописа који уређују радноправни положај службеника у одређеним службама – органима државне управе „регулишу, готово у целини или на релативно заокружен, обимом широк, и садржински специфичан начин, службеничке односе у овим посебним управним областима”.⁴⁶³

Код нас, као и у другим европским земљама, порески послови и пореска делатност државе, по својој природи и карактеру разликују се од послова других органа управе, па се положај, дужности, права и одговорности пореских службеника и других запослених у Пореској управи у истој мери разликује од положаја, дужности, права и одговорности других државних службеника.

Марта 2009. године, донет је Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, у коме се на специфичан начин уређује радноправни статус пореских службеника. Те измене представљају реализацију члана 1. став 2. Закона о државним службеницима – да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њихових послова, и члана 32. став 2.

⁴⁶³ Vlatković, Milan, *Službeničko pravo*, Besjeda, Banja Luka 2009.godine, str. 91.

истог закона који дозвољава да се на специфичан начин уреде звања и изврши подела радних места полицијских, царинских и пореских службеника и државних службеника који раде на безбедносним и обавештајним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција.

Пошто се Законом о пореском поступку и пореској администрацији предвиђа уређење положаја пореских службеника, дужности, права и одговорности, у делу у коме се разликују од положаја других државних службеника, тај закон представља посебан извор службеничког права за пореске службенике и остале запослене у Пореској управи.

То је у складу са опредељењем да се Законом о државним службеницима уреде општа питања која се односе на државне службенике, а да се Законом о пореском поступку и пореској администрацији уреде посебна питања која се односе на пореске службенике. Дакле, Закон о пореском поступку и пореској администрацији се примењује непосредно на пореске службенике и друге запослене, „Закон о државним службеницима супсидијарно, а Закон о раду резидуално”,⁴⁶⁴ зато што „сваки од закона који уређује послове и статус службеника у њиховом вршењу, прописује, истовремено, своју разраду и ближе уређивање појединих питања подзаконским прописима, с једне стране, а, с друге стране, садрже у знатној мери засебне и специфичне одредбе о статусу службеника који обављају послове службе у тим посебним областима, у односу на општи службенички режим”.⁴⁶⁵

Посебно регулисање статуса и тенденције да се унапреди положаја пореских службеника, спроводе се најпре да би се зауставио процес даљег декапацитирања Пореске управе и да би се она кадровски консолидовала до нивоа којим се обезбеђује стабилност јавних финансија у наредном периоду. Наиме, са садашњим бројем запослених, уз велики „одлив“ пореских службеника због одласка у пензију или напуштања рада преласком код другог послодавца, Пореска управа је кадровски ослабљена у тој мери да се доводи у питање извршавање њених основних функција (утврђивање, контрола и наплата јавних прихода).

Притом, више стручњака који говоре у прилог побољшања професионалног, радноправног и материјалног положаја пореских службеника, долази из Међународног монетарног фонда и из редова представника Европске уније у Србији, него из центара одлучивања у земљи. Тако Међународни монетарни фонд предлаже повећање

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*

аутономије у раду Пореске управе Србије, бољи материјални статус (веће плате, бонуси), боље услове рада (потпуна информационо-технолошка подршка), већу заштиту пореских службеника у обављању послова (статус службеног лица за све пореске службенике). У Србији, потребу за организационо-персоналном променом Пореске управе, сагледава менаџмент и запослени који се свакодневно сусрећу с проблемима сервисирања буџета, док у политичком естаблишменту, међутим, после првог корака начињеног у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, нема воље да се значајније измени ни организација, ни положај пореских службеника.

За разлику од домаћег правног оквира, радноправни положај пореских службеника у упоредним правним системима, регулисан је посебним законским прописима.

У Хрватској је донет Закон о порезној управи⁴⁶⁶ као посебан пропис којим је уређен делокруг и устројство Пореске управе Републике Хрватске, као и посебне обавезе, одговорности и овлашћења пореских службеника, односно њихов положај, дужности, права и одговорности у делу у коме се то разликује од других државних службеника. Тај положај се не разликује умногоме од домаћег законодавства (закони Хрватске и Словеније били су узор домаћем законодавцу при доношењу Закона о државним службеницима). За спровођење наведеног закона, у Хрватској су донета бројна подзаконска акта (уредбе, правилници и др.), чије смо одредбе анализирали, односно које ћемо анализирати приликом обраде одређеног правног института везаног за радноправни положај пореских службеника. Поред наведеног, Влада Хрватске је донела Кодекс професионалне етике службеника Министарства финансија, Порезне управе.⁴⁶⁷

Република Словенија такође има посебан закон којим се уређује организација, рад пореске администрације и радноправни положај пореских службеника.⁴⁶⁸

На рад Пореске управе Републике Српске односе се одредбе Закона о пореској управи⁴⁶⁹, који утврђује правила пореског поступка, али не утврђује положај пореских службеника, већ само појам „службеника пореског органа”, под којим се подразумева

⁴⁶⁶ „Narodne novine R. Hrvatske”, br.j 67/01, 94/01, 177/04, prečišćen tekst: 25/12 i 112/12. За разлику од законодавства Републике Србије, где су једним законом уређена питања пореског поступка и пореске управе као основног елемента пореске администрације, у правном систему Хрватске, због значаја и улоге Пореске управе, донет је посебан Закон (обавезе и одговорности службеника и намештеника дате су у Гл. IV (чл. 9–14), а овлашћења службеника у Гл. V (чл. 15–17).

⁴⁶⁷ „Narodne novine R. Hrvatske”, br. 76/09, u primeni od 9. jula 2009. godine.

⁴⁶⁸ Zakon o davčni službi, (Закон о пореској управи), uradno prečišćeno besedilo ZDS-1-UPB2 – „Uradni list RS”, br. 1/2007, čl. 35–39.

⁴⁶⁹ „Службени гласник Републике Српске”, бр. 112/07.

сваки запослени у Пореској управи и појма „овлашћеног службеника Пореске управе” под којим се подразумева службеник који поседује службену легитимацију и има овлашћења службеног лица.⁴⁷⁰ Положај, права, обавезе и одговорности овлашћеног службеника Пореске управе регулишу се Законом о државним службеницима.

5. Начела деловања пореских службеника

Службенички систем у Пореској управи се ослања на заједничка начела која важе за све државне службенике и која представљају везивни елемент за читав службенички систем: законитост, непристрасност и политичка неутралност; одговорност за рад; забрана повлашћивања и ускраћивања; доступност информација о раду пореског службеника; једнака доступност радних места; напредовање и стручно усавршавање; једнака могућност када се одлучује о напредовању, награђивању и остваривању правне заштите службеника.⁴⁷¹

Порески службеник је у свом раду дужан да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Због тога је одређена изричита забрана да службеник на раду изражава и заступа своја политичка уверења.

Порески службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада. Да би се обезбедили услови за законито, стручно и делотворно поступање, нико не сме вршити утицај на службеника да нешто чини или пропусти обавезу чињења супротно прописима. Начело законитости у ширем смислу обухвата и дужност да службеник поступа по правилима струке, дакле професионално, јер се непридржавање правила струке (*lex artis*), њихово нарушавање и одступање од њих, по правилу, материјализује у процесној или материјално-правној незаконитости управног акта или радње. Примена начела законитости манифестује се и кроз начело сразмерности, као начело којим се, у

⁴⁷⁰ Члан 15. Закона о пореској управи.

⁴⁷¹ Као заједничка начела за све јавне службенике, Закон о јавним службеницима Словеније одређује следећа начела: начело једнаке (равноправне) доступности до свих радних места у јавном сектору (члан 7), начело законитости (члан 8), начело стручности (члан 9), начело часног деловања (члан 10), начело поверења (члан 12), начело одговорности за резултате рада (члан 13), начело рационалног коришћења јавних средстава (члан 14), начело заштите професионалних интереса (члан 15) и начело забране злоупотребавања ауторитета јавног службеника у односу на друга лица (члан 15а).

Закон о државним службеницима Хрватске као заједничка за све службенике одређује следећа начела: начело законитости и правне сигурности (члан 5), начело забране дискриминације и повлашћивања (члан 6); начело хијерархијске подређености (члан 7); начело одговорности за резултате.

границама закона, обезбеђује да предузете мере и радње буду адекватне, односно сразмерне потреби због које се предузимају у конкретној ситуацији, а за странку најповољније у погледу начина на који се предузимају, њиховог обима и садржине, којима се истовремено постиже циљ због којег се предузимају. Примена тог начела је карактеристична за тзв. министарства силе, а регулисана је посебним законима.⁴⁷²

Начело забране повлашћивања или ускраћивања у остваривању права примењује се на службенике, али и на лица која још нису стекла својство пореског службеника. Наиме, при запошљавању у државни орган, односно у Пореску управу, кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата се заснива на стручној оспособљености, знању и вештинама, а води се рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа са инвалидитетом одслика у највећој могућој мери структуру становништва.

Начело забране повлашћивања или ускраћивања се примењује и приликом одлучивања о напредовању, награђивању и остваривању правне заштите службеника.

Напредовање пореског службеника зависи од стручности, резултата рада и потреба државног органа – Пореске управе, а у циљу задовољења потреба државног органа за службеницима који поседују одређена знања и вештине за обављање послова, службеник има право и дужност да се стручно усавршава.

Сви службеници су једнаки кад се одлучује о остваривању њихове правне заштите. Забрањено је повлашћивање или ускраћивање пореског/државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства.

Информације о раду пореских/државних службеника доступне су јавности,⁴⁷³ према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.⁴⁷⁴ У свом раду и приликом обавештавања јавности, порески/државни службеник је дужан да

⁴⁷² Чланом 36. Закона о полицији одређено је да примена полицијског овлашћења мора бити сразмерна потреби због које се предузима и она не сме изазивати веће штетне поседице од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примењено.

⁴⁷³ „Начело доступности информација о раду државних службеника постаје све актуелније, нарочито у земљама опредељеним за даљу модернизацију и професионализацију државне администрације. Сагласно том начелу, информације о раду државних службеника морају бити доступне јавности, како би и грађани могли да 'суде' о квалитету рада државних органа и државних службеника. Поступање по том начелу подразумева стриктну примену правила и принципа, прописаних законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.” - Кулић, Ж., *Службеничко право*, Београд 2009.године, стр. 80.

⁴⁷⁴ У члану 2. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник Р. Србије”, бр. 120/04, 54/07) утврђено је да информација од јавног значаја „јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна”.

обезбеди заштиту података од општег интереса⁴⁷⁵ и заштиту података о личности у складу са законом.⁴⁷⁶

Из анализе садржине одредаба које се односе на начела деловања пореских/државних службеника у целини може се повући паралела између тих начела и начела деловања органа државне управе, како су изложени у Закону о државној управи⁴⁷⁷ – законитост, непристрасност и политичка неутралност, делотворност у раду, јавност рада.

Пошто начела деловања пореских/државних службеника имају карактер правних стандарда, у Закону о државним службеницима изложени појам начела деловања службеника треба да упућује на то да се тим одредбама уређују начела која утврђују правце и усмеравају рад службеника у вршењу службе. Међутим, у Закону о државним службеницима има начела која се уопште не дотичу делатности, односно рада државних службеника у вршењу службе, већ се уређује њихов положај у служби, односно положај у управној организацији. То су одредбе које уређују забрану дискриминације државног службеника,⁴⁷⁸ могућност напредовања и правне заштите службеника.⁴⁷⁹ Подсетимо да се на то да се одредба која уређује да су кандидатима при запошљавању у државни орган под једнаким условима доступна сва радна места, а избор кандидата се заснива на стручној оспособљености, знању и вештинама,⁴⁸⁰ односи

⁴⁷⁵ Подаци од општег интереса штите се одредбама Закона о тајности података („Службени гласник Р. Србије”, број 104/09). Закон се примењује од 1. јануара 2010. године. Њиме се уређује јединствен систем одређивања и заштите тајних података који су од интереса за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије, заштиту страних тајних података, приступ тајним подацима и престанак њихове тајности, надлежности органа и надзор над спровођењем закона [...] с тим што се тајним податком не може сматрати податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, прекорачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти. Лица овлашћена за одређивање тајности података су, поред осталих лица наведених у члану 9. став 2. Закона, и руководиоци органа јавне власти. Органи јавне власти су дужни да у року од годину дана од ступања на снагу Закона, ускладе своју организацвију са његовим одредбама, односно да у року од две године, свим запосленим лицима која због радних дужности или функција морају да имају приступ тајним подацима, буду издати сертификати за приступ тајним подацима у складу са Законом.

⁴⁷⁶ Лични подаци, односно подаци који се односе на физичка лица, штите се одредбама Закона о заштити података о личности („Службени гласник Р. Србије”, бр. 97/08 и 104/09). Тим законом се уређују услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем тог закона, да би се у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбедило остваривање и заштита права на приватност и осталих права и слобода.

⁴⁷⁷ Чл. 7–11. Закона о државној управи („Службени гласник Р. Србије”, бр. 79/05 и 101/07).

⁴⁷⁸ Члан 7. – повлашћивање или ускраћивање у правима или дужностима.

⁴⁷⁹ Члан 10. – напредовање зависи од стручности, резултата рада и потреба државног органа; члан 11. – државни службеници су једнаки кад се одлучује о напредовању и награђивању и остваривању њихове правне заштите.

⁴⁸⁰ Члан 9. Закона о државним службеницима.

на лица за која још није конституисан службенички радни однос, па се у том смислу не може говорити о деловању државних службеника.

У уређивању начела деловања пореских/државних службеника „теоријски је исправно, а у вршењу послова државне управе целисходно и корисно, правити разлику између положаја и улоге органа државне управе као таквог и службеничког апарата као његовог персоналног дела и социолошког супстрата који врши послове из његовог делокруга”,⁴⁸¹ при чему су законитост, делотворност у раду, јавност рада, одговорност за штету – начела која важе за орган државне управе, док се начела савесности, благовремености у раду, лојалности и стручности односе на државне службенике као лица у државној служби која делују у име одређеног органа државне управе. Стога, начела деловања службеника треба везати за деловање службеника као конкретних лица која на основу трајне поделе овлашћења и дужности врше управну делатност у оквиру функције државног органа као своје трајно занимање.

6. Права и дужности пореских службеника

Када се начела за деловање пореских/државних службеника пореде с правима и дужностима службеника, закључује се да су у питању правни појмови различитог нивоа општости, специфичне садржине, циљева и правних последица.

Тако, начела представљају опште правне појмове који се у осталим одредбама закона разрађују и конкретизују, а права и дужности служе за конкретно оцењивање деловања и рада службеника и за доношење одлука о њиховом службеничком статусу – напредовање, усавршавање, ниво плата, дисциплинска одговорност, одговорност за штету и др.

Основно право пореског службеника је право на рад у одговарајућим условима који му неће угрозити живот и здравље, право на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду.

За обављени рад у Пореској управи или у другом државном органу порески/државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према прописима којима се уређују плате у Пореској управи, односно према закону којим се уређују плате у државним органима и има право на одморе и одсуства према општим прописима о раду и посебном колективном уговору, с тим да је дужина његовог

⁴⁸¹ Влатковић, Милан, *Начела деловања државних службеника*, Радно законодавство у пракси – Београд, бр. 1/2007, стр. 135.

годишњег одмора прецизирана и износи најмање двадесет, а највише тридесет радних дана, према мерилима одређеним Посебним колективним уговором за државне органе.

Затим, порески/државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, изузев када је жалба Законом о државним службеницима, изричито искључена. Исто тако, само по изузетку, жалба не одлаже извршење решења којим је одлучно о правима и дужностима пореског/државног службеника.

Изузетно значајно право пореских/државних службеника јесте право на струковно и синдикално организовање и чланство у органима управљања синдиката и професионалних удружења.⁴⁸²

Дужности пореских/државних службеника произлазе из начела лојалности и оданости у вршењу службе. Сагласно томе, порески/државни службеник дужан је да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може проузроковати штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику, државни службеник је дужан да изврши и да о томе писмено обавести руководиоца, али је исто тако дужан да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца органа.

Порески/државни службеник је дужан да поштује радно време и правила понашања у државном органу. Ако је спречен да ради, дужан је да о разлозима обавести непосредно претпостављеног у року од двадесет четири сата од настанка разлога спречености. Такође, дужан је да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је трајно или привремено премештен; да, по писменом налогу претпостављеног због привремено повећаног обима посла или замене одсутног пореског/државног службеника ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, а најдуже тридесет радних дана, односно дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико; да, по писменом налогу претпостављеног ради на радном месту нижем од свог, у случају елементарних непогода, више силе или других

⁴⁸² О овом питању је више писано у делу рада који се односи на активности Међународне организације рада и доношење конвенције чији се садржај односи на државне службенике: Конвенција о заштити права на организовање и поступцима за утврђивање услова запошљавања у јавним службама, бр. 151 (*Convention No. 151 – Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service – 1978*). Истичемо да Република Србија није ратификовала ту конвенцију.

непредвидивих околности, све док те околности трају, а за то време задржава права која произлазе из његовог радног места; да ради у радној групи или другом организационом телу, у свом или другом државном органу.

Ако у току обављања поверених послова, порески/државни службеник или намештеник сазна за државну, војну, службену и пословну тајну, дужан је да је чува у складу с посебним прописима којима се одређују мере и начин заштите тајне.

Поред наведених права и дужности државних службеника која важе и за пореске службенике, треба посебно истаћи да одређена специфична права (овлашћења) пореских службеника произлазе из специфичности пореског поступка, који се за разлику од осталих врста управног поступка, води према најширем кругу грађана Републике Србије и који мора бити вођен уз поштовање начела законитости, чиме се остварује владавина права, правна сигурност и једнакост свих грађана. Због тога, они поред наведених имају и друга овлашћења.

Те чињенице налажу да у основним функцијама Пореске управе буде ангажован довољан број изузетно обученог кадра, чиме се стичу претпоставке за стварање одговорне и професионалне пореске администрације, што је у складу са Стратегијом о реформи државне управе.

Ради обављања законом утврђених послова, порески службеници имају право да врше контролу исказивања уплате од стране пореских обвезника (физичких и правних лица) пореза и других јавних прихода, на начин утврђен одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, других посебних закона, као и подзаконских аката који регулишу ту област; да врше контролу документације пореског обвезника,⁴⁸³ траже допуну књиговодствених исказа, комерцијалне и друге документације, да позивају пореског обвезника у пословну јединицу Пореске управе, као и да врше контролу у седишту пореског обвезника и другом простору у коме он обавља пословне активности или у његовом стану.⁴⁸⁴

⁴⁸³ Облици пореске контроле одређени су чланом 117. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, који предвиђа да Пореска управа у поступку пореске контроле, у складу са законом обавља канцеларијску и теренску контролу, као и радње у циљу откривања пореских кривичних дела.

⁴⁸⁴ Члан 89. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, у ставу 2. уређује да, ако порески извршитељ треба да уђе у стан или другу просторију ради вршења пописа, процене и заплене покретних ствари које се налазе у стану или другој просторији или пописа и процене стана или друге просторије који су предмет обезбеђења наплате пореске обавезе или принудне наплате пореске обавезе у поступку установљавања привремене мере обезбеђења наплате пореза, заложног права или у поступку принудне наплате пореске обавезе, а њихов држалац не дозвољава улазак у стан или друге просторије, Пореска управа подноси захтев надлежном суду за доношење решења којим се пореском извршитељу дозвољава улазак у стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, ради извршења радњи у поступку установљавања привремене мере обезбеђења наплате пореске обавезе, заложног права и других радњи у

Поред наведених овлашћења пореских инспектора, због природе и делокруга послова које обављају на откривању и процесуирању пореских кривичних дела, инспектори Пореске полиције имају шира овлашћења од осталих инспектора Пореске управе.⁴⁸⁵

Ради обављања законом утврђених пореских послова, Пореска управа одређеним категоријама запослених – инспекторима Пореске полиције, издаје службену значку и службену легитимацију, а пореским инспекторима и пореским извршитељима – службену легитимацију⁴⁸⁶ које служе за идентификацију овлашћених службених лица и доказивање својства тих лица у обављању службених радњи.

Сличне одредбе које се односе на права и обавезе службеника, садрже и други правни системи.

Међу обавезама и правима државних службеника у Француској, посебно се истиче обавеза чувања службене тајне (*l'obligation de garder le secret professionnelle*), као и обавеза професионалне дискреције,⁴⁸⁷ којој посебно подлежу службеници у фискалним службама (Пореска управа, Државна ревизија) који морају у потпуности да чувају тајност докумената с којима раде.⁴⁸⁸

Државни службеник у Немачкој подлеже обавези чувања службене тајне за време обављања службе и након престанка службеничког односа (трајно), у Републици Српској три године од престанка радног односа, а у Хрватској најдуже пет година од престанка службе, ако посебним законом није другачије утврђено, с тим што руководилац органа може државног службеника ослободити обавезе чувања службене

поступку принудне наплате пореске обавезе у складу са овим законом. Уз захтев се прилаже извршно решење Пореске управе. У ванпарничним предметима општинских судова, уочено је различито одлучивање о предлозима Пореске управе за доношење решења о уласку у стан пореског обвезника противно његовој вољи, ради принудне наплате и обезбеђења пореске обавезе као и ради вршења теренске контроле. Поједини општински судови су се о тим предлозима Пореске управе као предлагача, решењима оглашавали апсолутно ненадлежним за поступање о предлогу, укидали проведене ванпарничне радње и предлог одбацивали. За такво одлучивање давани су различити и правно неутемељени разлози, па је на седници Грађанског одељења Врховног суда Србије одржаној 20. фебруара 2006. године, усвојен **ПРАВНИ ЗАКЉУЧАК** Грађанског одељења у тексту који гласи: **О предлогу Пореске управе као предлагача за издавање одобрења за улазак у стан пореског обвезника противно његовој вољи, ради принудне наплате пореске обавезе и њеног обезбеђења заснивањем законског заложног права, пописом покретних ствари у стану и пописом стана као непокретности и ради вршења теренске контроле одлучује месно надлежни општински суд као стварно надлежни суд у ванпарничном поступку.** (Врховни суд Србије, Билтен судске праксе, бр. 1/09).

⁴⁸⁵ О специфичним овлашћењима тих инспектора, опширније у делу који се односи на Пореску полицију.

⁴⁸⁶ Правилник о службеној легитимацији и службеној значки овлашћених службених лица Министарства финансија – Пореске управе („Сл. гласник Р. Србије”, бр. 34/03, 120/08, 26/09).

⁴⁸⁷ Grosclaude V.: *L'obligation de discrétion professionnelle des fonctionnaires*, Revue Administrative, 1967.

⁴⁸⁸ Бребан, Ги, *наведено дело*, стр. 341.

или друге тајне у судском или управном поступку, ако је реч о подацима без којих у том поступку није могуће утврдити чињенично стање и донети закониту одлуку.

Поред наведене обавезе чувања службене тајне, остале основне (темељне) дужности, према одредбама Закона о државним службеницима Хрватске су: обављање дужности и обавеза поступања у складу са законима, дужност одбијања понуђених дарова, дужност пружања информација и образложења о управним пословима, дужност правовременог и савесног извршавања послова, поштовање приватности, дужност стручног поступања, дужност присутности на радном мјесту, дужност улагања дужне пажње приликом коришћења поверене имовине, дужност примереног понашања, дужност извршавања налога, дужност замене одсутног државног службеника, као и дужност пријављивања могућег сукоба интереса.

Основна права државних службеника у Хрватској су: право на рад у прикладним условима, право на плату и друга материјална права, право на једнако поступање и једнаке могућности напредовања, право на заштиту од неоправданог премештаја или удаљења с радног места, право на кандидовање на изборима, право на давање предлога у вези са остваривањем права из државне службе, могућност одбијања налога, као и могућност обављања додатног посла.⁴⁸⁹

Рад државне управе у Шведској је транспарентан – то је једна од најтранспарентнијих администрација, у којој скоро да нема тајни. Слобода пружања информација медијима је регулисана у два од четири Уставна закона Шведске (Закон о слободи медија и Основни закон о слободи изражавања). Постоје, међутим, изузеци од тога права, а они се односе на заштиту података од значаја за националну безбедност Краљевине, забрану намерног откривања службеног документа или податка чија публикација је тајна и намерно кршење одређених обавеза тајности.⁴⁹⁰

7. Спречавање сукоба интереса

У обављању послова државни/порески службеници су дужни да поштују закон, да се понашају савесно, непристрасно и политички неутрално, као и да свој положај не користе ради остваривања приватних интереса.

⁴⁸⁹ Čl. 9–15. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁴⁹⁰ Borković, Ivo, *Službeničko pravo*, Infomator, Zagreb 1999.godine, str. 177.

Питања статуса јавних службеника и основни принципи рада јавне управе, садржани су у Кодексу понашања јавних службеника (*Codex of Conduct for Public Officials*), који је Комитет министара Савета Европе донео 2000. године, да би се промовисали и подигли на виши ниво стандарди рада јавне/државне управе, стандарди интегритета и правила професионалног понашања јавних/државних службеника.⁴⁹¹

Са свешћу да је корупција велико зло данашњег света, Организација уједињених нација је усвојила Конвенцију против корупције (*The United Nations Convention Against Corruption – UNCAC*)⁴⁹² као правно обавезујући универзални антикорупцијски

⁴⁹¹ О овоме видети више у тач. 2.3. Активности Савета Европе.

⁴⁹² Конвенција је усвојена 2003. године, а ратификована у нашој земљи 2005. године Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 12/05). Чл. 7. и 8. Конвенције директно се односе на функционисање јавне/државне управе: Члан 7. (Јавни сектор)

„1. Свака држава уговорница ће, где то одговара и у складу са основним начелима свог правног система, настојати да усвоји, одржава и јача системе ангажовања, запошљавања, задржавања, унапређивања и пензионисања службеника и, где то одговара, других неизабраних јавних функционера:

(а) који се заснивају на начелима ефикасности, транспарентности и објективних критеријума, као што су резултати рада, правичност и стручност;

(б) који обухватају одговарајуће процедуре избора и обуке појединаца за јавне функције које се сматрају нарочито подложним корупцији, те ротирање, где то одговара, тих појединаца и њихов одлазак на друге функције;

(в) којима се подстичу адекватно награђивање и правични распони плата, уз вођење рачуна о степену економског развоја државе уговорнице;

(г) којима се успостављају програми образовања и обуке како би се службеницима омогућило да задовоље критеријуме коректног, часног и правилног обављања јавних функција и којима им се обезбеђује специјализована и одговарајућа обука како би увећали свест о замкама корупције својственим обављању тих функција. Такви програми се могу позивати на кодексе или стандарде понашања у применљивим областима.

2. Свака држава уговорница ће такође размотрити могућност усвајања одговарајућих законских и административних мера у складу с циљевима ове конвенције, те у складу са основним начелима свог унутрашњег законодавства, за утврђивање критеријума који се односе на кандидовање и избор на јавну функцију.

3. Свака држава уговорница ће такође размотрити могућност предузимања одговарајућих законских и административних мера у складу с циљевима ове конвенције, те у складу са основним начелима свог унутрашњег законодавства, за обезбеђење транспарентности у финансирању кандидатура за изборну јавну функцију и, где то одговара, финансирање политиких странака.

4. Свака држава уговорница ће, у складу са основним начелима свог унутрашњег законодавства, настојати да усвоји, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса. Члан 8. (Кодекса понашања јавних функционера)

1. У циљу борбе против корупције, свака држава уговорница ће, између осталог, унапређивати интегритет, поштење и одговорност јавних функционера, у складу са основним начелима свог правног система.

2. Посебно, свака држава уговорница ће настојати да, у оквиру свог институционалног и правног система, примењује кодексе или стандарде понашања за коректно, часно и правилно обављање јавних функција.

3. За сврхе примене одредаба овог члана, свака држава уговорница ће, где то одговара, те у складу са основним начелима свог правног система, узети у обзир релевантне иницијативе регионалних, међурегионалних и мултилатералних организација, као што је Међународни кодекс понашања за јавне функционере, садржан у анексу Резолуције Генералне скупштине 51/59 од 12. децембра 1996.

4. Свака држава уговорница ће, у складу са основним начелима свог унутрашњег законодавства, такође размотрити могућност утврђивања мера и система који би јавним функционерима омогућили да лакше пријављују одговарајућим органима акте корупције када те акте приметите у обављању својих функција.

инструмент. Далекосежни приступ Конвенције и обавезујући карактер многих одредаба чине овај документ јединственим инструментом за развијање свеобухватног одговора на глобални проблем корупције који се у великој мери односи на функционисање јавне/држане управе. Циљеви Конвенције су: промовисање и јачање мера за спречавање и борбу против корупције на ефикаснији и ефективнији начин; промовисање и омогућавање међународне сарадње, као и подршка међународној сарадњи и техничка помоћ у превенцији и борби против корупције, укључујући и повраћај добара; промовисање интегритета, одговорности и адекватног управљања јавним пословима и јавном својином.

У праву Републике Србије, у циљу спречавања сукоба јавног интереса који порески/државни службеник треба да заступа у вршењу службе и његовог приватног интереса, донета су правила која се примењују у ситуацији у којој постоји „приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање у вршењу јавне функције, односно службене дужности на начин који угрожава јавни интерес”.⁴⁹³

Као опште антикорупцијско правило, налаже се да порески/државни службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица, нити да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица.⁴⁹⁴ Правило антикорупционе природе је и забрана оснивања привредног друштва, јавне службе, односно бављења предузетништвом. На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице

5. Свака држава уговорница ће, где то оодговара, те у складу са основним начелима свог унутрашњег законодавства, настојати да утврди мере и системе којима се од јавних функционера захтева да одговарајућим органима дају изјаве, између осталог, у вези са својим спољним делатностима, запослењем, инвестиционим улагањима, добрима и знатнијим поклонима или користима из којих може проистећи сукоб интереса у погледу њихових функција јавних функционера.

6. Свака држава уговорница ће, у складу са основним начелима свог унутрашњег законодавства, размотрити могућност предузимања дисциплинских и других мера против јавних функционера који крше кодексе или стандарде утврђене у складу са овим чланом.”

⁴⁹³ Члан 2. став 1. алинеја 6. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник Р. Србије”, бр. 97/08, од 4. новембра 2008. године, у примени од 1. јануара 2010. године; 53/10, 66/11).

Поред наведеног закона, на материју којом се утврђују начин и облици поступања у циљу спречавања сукоба јавног и приватног интереса пореских/државних службеника у вршењу службе примењују се Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о државним службеницима, Закон о раду, Кодекс понашања државних службеника (792 број 021-01-1/2008-01 од 29. фебруара 2008. године, „Службени гласник Р. Србије”, бр. 29/08) и општа акта Министарства финансија.

⁴⁹⁴ На одређивање круга повезаних лица и на пријем поклона примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, односно члан 2. став 1. алинеја 4. Закона о Агенцији за борбу против корупције, која гласи: „Повезано лице” је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном родства, усвојитељ и усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се, према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером.”

примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.⁴⁹⁵ Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу, а државни службеник који је на положају, те податке доставља Агенцији за борбу против корупције која је дужна да их објави на својој интернет презентацији.

Државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган.

Дакле, на државне службенике који раде на извршилачким радним местима примењују се, у погледу сукоба интереса, одредбе Закона о државним службеницима, а одредбе закона и других прописа којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција само када тај закон на њих упућује (у погледу одређивања поклона и протоколарних поклона, начина поступања с примљеним поклонима, одређивања круга повезаних лица и у погледу преноса управљачких права у привредним субјектима). На државне службенике на положају примењују се у потпуности закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, али и још два правила која су специфична за државне службенике: о додатном раду и о забрани оснивања привредног друштва или јавне службе или бављења предузетништвом.

Чланом 2. став 1. алинеја 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције одређен појам је функционера, а то је свако изабрано, постављено или именовано лице у орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Скупштина. У складу с тим, имовину морају да пријаве: судије, тужиоци, декани факултета и ректори универзитета, али и државни службеници на положају као постављена лица која сагласно одредбама Закона имају обавезу да пријаве имовину.⁴⁹⁶

Као што је наведено, у погледу сукоба интереса, порески/државни службеници имају нешто другачији положај од јавних функционера. Посебности се најпре тичу додатног рада. Закон допушта могућност додатног рада, али и спречава да додатни рад постане извор корупције. Стога је државним службеницима дозвољено да изван радног времена раде за другог послодавца, али уз писмену сагласност руководиоца државног

⁴⁹⁵ Члан 35. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

⁴⁹⁶ Члан 43. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

органа и под условом да такав (додатни) рад није забрањен законом, да не ствара могућност сукоба интереса и не утиче на непристрасност државних службеника у вршењу послова у државном органу. Сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али руководилац може забранити додатни рад ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника, штети угледу државног органа, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада државног службеника.

Порески/државни службеник је дужан да о свом додатном раду обавести руководиоца. Правила важе за све државне службенике, па и за оне на положају (директори посебних организација, помоћници министара, секретари министарстава, директори органа управе у саставу министарства итд.), али о давању сагласности за додатни рад државног службеника на положају, одлучује државни орган или тело надлежно за његово постављење. Мада Законом није прописан рок у коме државни службеник треба да обавести послодавца о чињеници да обавља допуски рад, због свих наведених разлога, логично је закључити да би државни службеник ту обавезу требало да изврши одмах, чим отпочне с додатним радом код другог послодавца.

Порески/државни службеник који учествује у доношењу одлука у државном органу (независно од тога да ли је на положају или није), дужан је да ради одлучивања о његовом изузећу писмено обавести непосредно претпостављеног о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује. О интересу руководиоца државног органа, односно другог државног службеника на положају, мора бити обавештен орган или тело надлежно за његово постављење. Таквим поступањем се не дира у правила о изузећу, прописана законом којим се уређује општи управни поступак, зато што у циљу обезбеђења објективности решавања у управном поступку није допуштено да поступак води службено лице у чију се непристрасност може посумњати због извесних његових личних момената, било у односу на саму управну ствар, било у односу на странке.⁴⁹⁷

У анализи узајамно упоредних института уочавамо да је спречавање сукоба интереса у службеничком праву Хрватске прецизно утврђено Законом о државним службеницима, као основна (темељна) забрана.

⁴⁹⁷ Чланови 32–38. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01). Уколико се у поступку довршеним решењем, против кога нема редовног правног средства у управном поступку, није водила брига о разлозима због којих би службено лице морало бити изузето, ова околност представља разлог за понављање поступка – упућује на члан 239. став 1. тачка 6. истог закона.

У ту групу забрана спадају, најпре, забрана злоупотребе овлашћења која су државном службенику дата ради обављања службе, односно забрана поступања изван поверених овлашћења. Наведеним одредбама се налаже да је државни службеник при обављању својих дужности обавезан да поступа у складу с начелом законитости и заштите јавног интереса и забрањује му се злоупотреба овлашћења у поступању према странкама и сарадницима ради постизања властитог интереса или интереса другог физичког или правног лица, као и да не сме да обавља послове који прелазе овлашћења које су му дата у складу с радним местом на које је распоређен, осим у случају нужде када добија привремено овлашћење да делује изван својих редовних овлашћења, али само уз изричито одобрење надређеног службеника.⁴⁹⁸

Закон затим се предвиђа забрану дискриминације и повлашћивања, односно забрану неоправданог награђивања других државних службеника, под чиме се подразумева да државни службеник не сме да нуди нити да даје поклоне или друге користи другом државном службенику, његовом сроднику или брачном, односно ванбрачном партнеру ради остваривања властите користи.⁴⁹⁹ Такође, не сме за време радног времена, да подстиче остале државне службенике да се укључе у рад политичке странке или да их подстиче на другу врсту политичког организовања, односно он мора да се уздржи од доношења одлука и учествовања у доношењу одлука које утичу на финансијски или други интерес његовог брачног или ванбрачног партнера, детета или родитеља, физичких или правних лица с којима остварује или је остваривао службене или пословне контакте у последње две године; физичких, односно правних лица које су у последњих пет година финансирале његову изборну кампању; трговачког друштва, установе или другог правног лица у којима се државни службеник намерава запослити; удружења или правног лица у којем је на месту управника или члана управног одбора; физичких, односно правних лица чији је представник, законски заступник или стечајни управник или физичких, односно правних лица с којима је он или његов брачни партнер, његово дете или родитељ у спору или чији је дужник.⁵⁰⁰

Поред наведених забрана које делују апсолутно, на све државне службенике и у свим ситуацијама, постоје релативне забране бављења одређеном привредном делатношћу или учествовања у раду привредних субјеката. Тако државни службеник

⁴⁹⁸ Čl. 16. i 31. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁴⁹⁹ Član 18. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁵⁰⁰ Čl. 36. i 37. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

не сме да отвори занатску радњу, трговачко друштво или да оснује друго правно лице у подручју делатности у којој је запослен као државни службеник, односно у подручју делатности које је повезано с пословима из делокруга државног органа у коме је запослен. Такође, државни службеник не сме бити члан управног или надзорног тела трговачког друштва ако над тим трговачким друштвом надзор врши државни орган у коме је запослен, нити сме да спроводи надзор над трговачким друштвом или другим правним лицем у чијем раду суделује.⁵⁰¹

Порески/државни службеник је такође дужан да сагласно прописима који уређују област борбе против корупције, писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је функционер, државни службеник или намештеник у државном органу у којем ради извршио корупцију. Од дана подношења писменог обавештења, порески/државни службеник или намештеник ужива заштиту од ускраћивања у остваривању права сагласно одредбама Закона о државним службеницима и Закона о заштити података о личности.

Као и у осталим земљама Европске уније, посебна пажња се у Француској посвећује борби против корупције, чијим откривањем се бави Централна служба за превенцију корупције, која делује при Министарству правосуђа. Одредбама Закона о раду је прописано да ниједном запосленом у Француској не може бити ускраћено запошљавање, стажирање или усавршавање, нити може бити кажњен или отпуштен, или бити предмет дискриминирајуће мере, непосредне или посредне, нарочито у оквиру остваривања дохотка и напредовања, због тога што је свом послодавцу, административним или судским властима добронамерно одао чињенице корупције с којима се упознао вршећи своје пословне обавезе и задужења. На корупцију у органима управе у Француској се такође односе одредбе Закона о кривичном поступку.⁵⁰²

Корупција у јавним службама Шведске скоро да не постоји. Ако се утврди да је неко од запослених примио мито, аутоматски се примењује санкција – отпуштање из службе.⁵⁰³

⁵⁰¹ Član 35. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁵⁰² Чл. 40. ст. 2. Закона о кривичном поступку – „Сви јавни и државни службеници, који у оквиру свог професионалног деловања дођу до сазнања о злочину или прекршају, дужни су без одлагања да упознају државног тужиоца са својим сазнањем и да му пренесу све податке и припадајуће акте.” – Извјештај Савета Европе о корупцији – GRECO од 13. јуна 2008. године.

⁵⁰³ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ (2008), Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну управу, www.suk.gov.rs - фебруар 2013.

Законом о државним службеницима Хрватске је прописано право на заштиту службеника који пријави сумњу на корупцију, чијим је одредбама заштићен од неоправданог отказа ако поднесе пријаву због оправдане сумње на корупцију,⁵⁰⁴ док се заштита његове личности и интегритета, регулисана одредбама Закона о казненем поступку.⁵⁰⁵

7.1. Кодекс понашања државних службеника

Уз законе и друге прописе чије се одредбе примењују приликом одређивања радноправног положаја, Кодекс понашања државних службеника⁵⁰⁶ представља основу која даје темељ, утврђује стандарде интегритета, правила професионалног понашања и правила етике рада државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа.

Циљ Кодекса је да промоцијом исправног понашања утиче на спречавање сукоба јавног и приватног интереса и на превенцију корупције.

Сагласно Кодексу, понашање државног службеника супротно његовим одредбама представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности.

Државни службеник је дужан да се понаша на начин који доприноси очувању и подстицању поверења јавности у интегритет, непристрасност и ефикасност органа, о чему посебно морају да воде рачуна лица на положају; да обавља своју дужност у оквиру датог овлашћења, у складу са законом и другим прописом и поступа по правилима струке и одредбама Кодекса, при чему ни у приватном животу не сме да се

⁵⁰⁴ Čl. 14.a Zakona o državnim službenicima, glasi:

„(1) Обраћање државног службеника због оправдане сумње на корупцију или подношење пријаве о тој сумњи одговорним особама или надлежним државним tijelima не представља оправдан разлог за престанак државне службе.

(2) Државном службенику који због оправдане сумње на корупцију поднесе пријаву о тој сумњи одговорним особама или надлежним државним tijelima јамчи се заштита анонимности ако надлежно државно tijelo оцијени да се ради о тежем облику корупције, заштита од ускраћивања или ограничавања права утврђених овом Законом те заштита од било којег облика зlostављања.

(3) Čelnik tijela дужан је покренути поступак због теške повреде службене дужности против руководећег државног службеника који поступа противно ставку 2. овога чланка.

(4) Зlоупороба обвезе државног службеника на пријављивање оправдане сумње на корупцију представља теšku повреду службене дужности.”

Član 99. r. istog zakona, glasi:

„Теšku повреду службене дужности - pored ostalih - представља ограничавање или ускраћивање права утврђених овим Законом службенику који одговорним особама или надлежним tijelima пријави сумњу на корупцију или зlostављање тог службеника.”

⁵⁰⁵ Čl. 294–297. Zakona o kaznenom postupku, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 152/08).

⁵⁰⁶ „Службени гласник РС”, бр. 29/08.

понаша на начин који га чини пријемчивим на утицај других лица који се може одразити на законито и непристрасно вршење дужности. Такође, државни службеник је, према Кодексу, дужан да се у вршењу своје дужности придржава начела политичке неутралности; да у вршењу својих послова не дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом; да при доношењу одлука и вршењу дискреционих овлашћења води рачуна о јавном интересу и релевантним чињеницама. Осим тога, не сме да делује на начин који га обавезује да врати услугу неком физичком или правном лицу.

Сходно наведеном, државни службеник не сме да прими поклон, ни било какву услугу или другу корист за себе или друга лица у вршењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности, сагласно прописима којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција; као и да материјална и финансијска средства која су му поверена у вршењу послова користи наменски, економично и ефикасно, искључиво за обављање послова, а да их не користи за приватне сврхе.

У вршењу својих послова државни службеник је дужан да информације које су му доступне користи на прописан начин, не сме их неовлашћено саопштавати, а информације до којих је дошао у обављању својих послова не сме да користи у обављању приватних послова. Исто тако, не може захтевати приступ информацијама које му нису потребне за обављање послова.

У контакту са странкама државни службеник је дужан да поступа професионално, љубазно и пристојно, да покаже заинтересованост и стрпљење, посебно са неуком странком; да благовремено и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; да се руководи начелом једнакости и не даје привилегије на основу било каквих својстава и личних особина странке; да с посебном пажњом поступа према особама са инвалидитетом и другим особама с посебним потребама; да поштује личност и достојанство странке.

У односима с колегама, претпостављенима и подређенима, државни службеник је дужан да поступа с дужном пажњом и поштовањем и да обезбеђује потребну сарадњу. Такође, државни службеник је дужан да буде прикладно и уредно одевен и да својим начином одевања на радном месту не нарушава углед државног органа нити изражава своју политичку, верску или другу личну припадност која би могла да доведе

у сумњу његову непристрасност и неутралност, при чему се неприкладном одећом сматрају нарочито непримерено кратке сукње, блузе с великим изрезом или танким бретелама, изразито кратке или провидне блузе, кратке панталоне. Државног службеника који је неприкладно одевен непосредни руководиоца упозориће на обавезу поштовања Кодекса у погледу одевања на радном месту и на могућност покретања дисциплинског поступка ако понови повреду Кодекса.

Забрањено је сексуално узнемиравање, вербално или невербално нежељено понашање из сфере полног живота којим се вређа лични интегритет државног службеника, а државни службеник који сматра да се од њега или другог државног службеника тражи да поступи на начин који није у складу са Кодексом о томе је дужан да писмено обавести руководиоца органа, због чега не сме бити стављен у неповољнији положај од других државних службеника, нити изложен узнемиравању (мобинг) приликом обављања својих дужности и остваривања права.

Не треба, међутим, заборавити да је пре доношења Кодекса понашања државних службеника, донет Кодекс полицијске етике.⁵⁰⁷ У њему, као обавезујућем подзаконском акту, предвиђено је унапређење сарадње између полиције и грађана. Циљ доношења Кодекса полицијске етике је да потврди основну дужност полиције – да буде на услузи грађанима и да у пракси обезбеди остваривање законитости, остваривање и заштиту људских права, али и да сузбија потенцијалну дискриминацију и корупцију. Санкције за полицијске службенике који не поштују Кодекс, одређиваће се на основу Закона о полицији, али се полицијским службеницима дозвољава да, без последица, одбију наређење претпостављеног ако се њиме крше постојећи закони, чиме се унапређује и командна и лична одговорност свих припадника Полиције.

Сличне одредбе којима се утврђују правила понашања државних службеника и етичка начела садржи Етички кодекс државних службеника Хрватске.⁵⁰⁸ На „темељу ових одредби поступају државни службеници приликом обављања службене дужности”, односно треба да их се придржавају и усвоје „као властита начела и особни критериј понашања” за време обављања службе.

Етички кодекс државних службеника у Републици Хрватској донет је, попут Кодекса у Републици Србији, с циљем промовисања моралних начела и вредности у понашању државних службеника, остваривања заједничког добра и јавног интереса, те поверења грађана у државну службу. Садржи одредбе о поштовању интегритета

⁵⁰⁷ „Службени гласник РС”, бр. 92/06.

⁵⁰⁸ „Narodne novine R. Hrvatske”, br. 40/11 i 13/12.

грађана и државних службеника, заштити личног угледа и угледа државне службе, забрану стицања материјалне или друге користи и избегавање сукоба интереса у служби. Такође прописује начин поступања државних службеника у јавним наступима, према грађанима (посебно према неким странкама и лицима са посебним потребама), као и према другим државним службеницима.

За примену Кодекса у Републици Хрватској, одговоран је надређени службеник који има задатак да подстиче службенике којима руководи на квалитетно обављање државне службе, међусобно уважавање, поштовање и сарадњу, те примерен однос према грађанима.

У свим државним органима се именује један или више повереника за етику⁵⁰⁹ из реда државних службеника који има задатак да прати примену Етичког кодекса у државном органу, прима притужбе службеника и грађана на неетичко понашање и поступање службеника, спроводи поступак испитивања основаности притужбе, те води евиденцију о примљеним притужбама. У Хрватској је основано и „Средишње тијело државне управе надлежно за службеничке односе”⁵¹⁰ са задатком да прати примену Етичког кодекса. Такође, основано је „Етичко повјеренство”⁵¹¹ као независно државно тело за промовисање етичких начела и стандарда у државној служби, а предвиђено је и да када посебности појединих делова државне службе то захтевају, руководиоци државних органа могу, уз сагласност Владе Републике Хрватске, доносити посебне етичке кодексе.

7.2. Послови неспојиви са службеном дужношћу запослених у Пореској управи

Пошто су послови из надлежности Пореске управе послови од јавног интереса највишег степена, то је њихово законито и савесно обављање предуслов за даљи развој

⁵⁰⁹ Član 15. Etičkog Kodeksa državnih službenika Hrvatske.

⁵¹⁰ Član 26. Etičkog Kodeksa državnih službenika Hrvatske glasi: „Središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose prati primenu Etičkog kodeksa, te obavlja sledeće poslove: prati međunarodne standarde na području etičkog postupanja državnih službenika, te daje prijedloge za unapređenje etičkih standarda saglasno međunarodnoj praksi; prima pritužbe državnih službenika i nameštenika te građana na neetičko postupanje državnih službenika; vodi evidenciju primljenih pritužbi te podatke o provedenim ispitnim postupcima o osnovanosti pritužbe; saraduje sa poverenicima za etiku, dajući upute i pojašnjenja; prati stanje i predlaže propise kojima se uređuje etičko postupanje državnih službenika; vodi evidenciju imenovanih povjerenika za etiku u državnim tijelima i o njihovoj edukaciji; jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara t. g., priprema izveštaj o podnesenim pritužbama na neetično postupanje državnih službenika u državnim organima te ga objavljuje na svojoj web-stranici.”

⁵¹¹ Član 28. Etičkog Kodeksa državnih službenika Hrvatske.

Пореске управе у систему органа у саставу Министарства финансија, односно државне управе у целини.

Послови неспојиви са службеном дужношћу уређени су на општем нивоу чланом 169у. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Тим одредбама се обезбеђује правилна и законита примена пореских прописа према свим пореским обвезницима, а порески службеници лишавају могућности да дођу у искушење да прекораче или искористе своја овлашћења за остваривање личних интереса. На предлог директора Пореске управе, министар правилником као општим актом, утврђује врсту појединачних послова који су неспојиви са службеном дужношћу запослених у Пореској управи.⁵¹²

Запосленима се, у смислу тог правилника, сматрају лица на положају и сва остала лица у радном односу у Пореској управи (порески службеници и намештеници), чије се радно место састоји од послова из делокруга Пореске управе, или с њима повезаних послова.

Запослени свих наведених категорија не могу обављати плаћени и неплаћени посао који је спојив с пословима у Пореској управи или је у вези с радом Пореске управе. То су све делатности и активности у вези са чијим вршењем запослени има лични интерес који је такав да утиче или може да утиче на непристрасно и објективно вршење послова у Пореској управи за које је задужен, или ако те делатности или активности на било који начин могу бити доведене у везу с пореским поступком и пореском материјом, односно ако им је предмет радње везан за поступак утврђивања, контроле и наплате јавних прихода, права и обавезе пореских обвезника, регистрацију пореских обвезника и пореска кривична дела и прекршаје. То заправо значи да запослени не могу водити пословне књиговодствено-рачуноводствене и остале пореске књиге, састављати пореске пријаве и пореске билансе пореских обвезника, рачуноводствене извештаје и друге евиденције које су у вези с пословањем пореског обвезника и сл. Даље, не могу обављати послове вештачења и ревизије у поступцима и предметима који су у надлежности Пореске управе или у вези с њеном делатношћу, потом послове саветовања правних и физичких лица о питањима из надлежности Пореске управе ван оквира утврђеног законом, као ни послове пореског пуномоћника и пореског саветника.

⁵¹² Правилник о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених у Министарству финансија – Пореска управа („Службени гласник Р.Србије”, бр. 26/11).

Запослени такође не може бити власник или сувласник привредног субјекта чија је делатност спојива с радом Пореске управе или у вези с њом. То значи да не може обављати послове који су неспојиви с његовом службеном дужношћу у Пореској управи. Таквим пословима сматра се: стицање својства и обављање послова директора, заменика или помоћника директора правног лица, чланство у управном одбору, надзорном одбору или другом органу управљања правног лица, осим ако га не именује Влада или други државни орган према посебном пропису, чланство у уређивачким и редакцијским одборима стручних часописа и публикација у области јавних прихода, рачуноводства и финансија, осим у онима чији је оснивач Пореска управа.

Запослени не сме да користи рад у Пореској управи ради остваривања личног интереса, односно да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. Лични интерес подразумева сваки вид стицања материјалне или друге користи за запосленог лично, за чланове његовог породичног домаћинства и за лица која су с њим повезана. При томе се лицима која су повезана са запосленим сматрају лица утврђена чланом 2, став 1. тачка 4. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Запослени и чланови његовог породичног домаћинства не могу бити власници или сувласници, нити оснивачи привредног субјекта чија је делатност спојива или у вези с радом Пореске управе, а на пренос управљачких права у привредном субјекту примењују се у односу на запосленог прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних овлашћења. Запослени је дужан да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу. Лица на положају те податке достављају надлежном органу за решавање о сукобу интереса и за борбу против корупције.

Такође, запослени у Пореској управи не могу вршити функцију у органима или телима политичких странака, удружења, покрета и других асоцијација, осим синдикалне организације, нити бити радно ангажовани у невладиним организацијама, али се могу бавити научном, наставном, културном, уметничком, хуманитарном, спортском и сличном делатношћу, а запослени са стеченим научним звањима, могу се радно ангажовати у научнообразовним установама ако се тиме не доводи у питање извршавање њихових радних обавеза. Податке о радном ангажовању запослени је дужан је да достави у писменој форми директору Пореске управе у року од петнаест дана од дана почетка радног ангажовања, односно вршења делатности.

Сагласност за радно ангажовање запослених даје директор Пореске управе, на предлог помоћника директора. За радно ангажовање лица на положају сагласност даје

министар финансија и привреде, на предлог директора Пореске управе, под условом да такав додатни радни ангажман не онемогућава или не отежава рад запосленог, или не штети угледу Пореске управе.

Запослени у Пореској управи су дужни да доставе директору Пореске управе попуњену Изјаву о регистрованим делатностима за себе и чланове свог породичног домаћинства, као и о преносу својих управљачких права, извршене регистрације или ангажовања на додатном раду. Запослени је такође дужан да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком Пореске управе у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу, сагласно правилима о изузећу која су прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Порески службеник приликом заснивања радног односа или на захтев овлашћеног лица Пореске управе, под материјалном и кривичном одговорношћу даје писмену изјаву о подацима који су од значаја за утврђивање постојања сукоба интереса у раду или у вези с радом пореског службеника. Подаци наведени у тој изјави могу бити предмет провере. Сваку промену података порески службеник је дужан да пријави у року од 15 дана од дана када је промена настала. Изјаве се чувају у досијеу пореског службеника. Ако запослени не поступа у складу с наведеним одредбама, то повлачи његову дисциплинску и материјалну одговорност.

7.3. Правила понашања запослених у Пореској управи

Општа правила понашања пореских службеника и намештеника приликом обављања послова у Пореској управи и ван ње, њихово понашање у току и ван радног времена, однос према јавности, колегама, руководиоцима и потчињеним пореским службеницима, као и према државним службеницима и намештеницима у другим државним органима, уређује министар на предлог директора Пореске управе.⁵¹³

Свака професија, између осталог, заснива се и на етичким принципима. И државно-службеничка професија, односно професија пореског службеника, као високозахтевна професија, подразумева поштовање основних моралних вредности, професионалних правила и принципа. Пореску администрацију и пореске службенике у

⁵¹³ Правилник о правилима понашања пореских службеника и намештеника у Министарству финансија – Пореској управи („Службени гласник Р. Србије”, број 53/11).

њој треба да краси законитост у раду, непристрасност, политичка неутралност, као и одговорност за извршавање преузетих обавеза. Осим тога, порески службеници треба да буду препознатљиви и по општој култури, поштењу, части и једнаком поступању према свима.

Тим пре, рад у Пореској управи неспојив је с митом, корупцијом, бирократском неефикасношћу, бахатошћу, нерадом, лошим односом према грађанима и другим негативним и неприхватљивим појавама. Порески службеник дужан је да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, односно да у пословном поступању изражава лојалност професионалном позиву, знању и закону. На раду не сме да изражава и заступа своја политичка уверења нити да јавно износи своје политичке ставове о одређеним питањима. Информације о његовом раду треба да буду доступне јавности и нико не сме вршити утицај на пореског службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.

Порески службеник је дужан да води рачуна о томе да својим понашањем не умањи свој углед нити углед органа у којем ради. Осим тога, дужан је да води рачуна и о томе да својим понашањем на јавном месту не доведе у питање поверење грађана у државну службу, односно у државну администрацију. Реч је о питањима о којима се стално мора водити рачуна, јер је такво поступање у интересу свих.

Углед Пореске управе као државног органа запослени су дужни да у сваком тренутку чувају, као и властити углед, при чему су дужни да воде рачуна да тај углед не нарушавају својим понашањем на радном месту у радно време, али ни ван радног времена и да у обављању послова и задатака поступају законито, професионално, ефикасно и непристрасно.

У вршењу својих послова порески службеник не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом. Тим пре, јавни интерес не сме подредити приватном интересу. Стога је порески службеник дужан да води рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузме мере ради избегавања сукоба интереса.

О спречавању сукоба интереса мора се стално водити рачуна. С тим у вези, запослени су дужни да својим радом и понашањем воде рачуна о угледу Пореске управе, такође и при изношењу ставова Пореске управе и личних ставова. У јавним наступима када представљају Пореску управу, запослени износе ставове Пореске управе у складу с прописима, добијеним овлашћењима и стручним знањем, а не износе ставове који су у супротности са службеним ставовима Пореске управе. Личне ставове

заспослени може да истиче и износи у јавним наступима када не представља Пореску управу.

С обзиром на то да заспослени у Пореској управи у свом раду веома често долазе у контакт са странкама – пореским обвезницима, веома је важно да начин њиховог опхођења буде коректан и у складу са утврђеним правилима и принципима. То је минимум који се од сваког заспосленог с разлогом очекује, независно од послова које обавља и организационе јединице у којој ради. Тим пре, што однос државне администрације према странкама многи сматрају најбољим показатељем степена демократичности, развијености и зрелости једног дрштва.

Однос заспосленог у Пореској управи с колегама треба да се заснива на толеранцији и међусобном уважавању. На исти начин треба да се изграђују и односи између заспосленог и његових претпостављених и подређених у служби, односно на послу. С тим у вези, утврђено је правило по коме заспослени у односима са претпостављеним, подређеним, другим пореским, односно државним службеницима и намештеницима поступа с дужном пажњом и с потребним поштовањем. Тамо где је заспослени у позицији да дискреционо одлучује, дужан је да то чини непристрасно и у духу закона, не руководећи се својим политичким и идеолошким уверењима и верским осећањима, а према пореском обвезнику је дужан да се опходи с поштовањем и уважавањем.

Пореским службеницима није дозвољено да истичу и да се позивају на то да су заспослени у Пореској управи да би директно или индиректно добили привилегије, услуге, награде у било ком облику и било које вредности, или да би стекли друге погодности, а у исту сврху не могу користити службену значку и службену легитимацију. Свака злоупотреба службене значке и службене легитимације представља тежу повреду радне обавезе.

У складу с наведеним, заспослени у Пореској управи не сме да прими поклон (новац, хартије од вредности, ствари, права или услуге), односно другу корист за себе или друга лица, а у вези с вршењем својих послова. Сваки покушај, обећање или понуду да му се да поклон да би се тиме утицало на његово обављање службене радње, заспослени је дужан да без одлагања пријави непосредном руководиоцу.

Сагласно правилима професионалног понашања заспослених, они не могу, директно или индиректно учествовати на јавној продаји робе коју је запленила Пореска управа, односно на јавној продаји средстава за рад које користи Пореска управа.

У радним просторијама, или ван радних просторија, забрањен је сваки вид увредљивог, непристојног или агресивног понашања запослених или ометање рада других запослених, као и конзумирање алкохола и опојних средстава у радним просторијама како у току радног времена, тако и након истека радног времена.

Професионално понашање на радном месту подразумева да запослени одговара за свој рад и понашање непосредном руководиоцу или лицу које га у одсуству замењује, а ако таквог нема, одговара непосредно вишем руководиоцу. По истом хијерархијском принципу поступа када му је потребна помоћ у одлучивању.

Запослени је дужан да чува службене списе и податке до којих је дошао у обављању послова у Пореској управи, као и информације које се могу сматрати службеном тајном. У вршењу својих послова порески службеник не може захтевати приступ информацијама које му нису потребне за обављање послова. На другој страни, информације које су му доступне дужан је да користи на прописан и одговоран начин. Посебно је важно да води рачуна о томе да неовлашћено не саопштава информације до којих је дошао у обављању својих послова.

О начину одевања државних службеника на послу све више се води рачуна, не само у високоразвијеним земљама него и у већини других земаља. Брига о томе постаје актуелна и у нашој земљи, нарочито последњих година. Начин одевања који је прописан Кодексом понашања државних службеника, има за циљ да уведе стандарде, успостави естетски ред, пошаље поруку и допуни утисак о озбиљности државне управе. Стога су утврђена правила о професионалном изгледу запослених у Пореској управи, који својим изгледом морају одавати професионализам и уредност. Пословни простор у коме раде порески службеници и намештеници треба да буде уређен тако да оставља утисак уредности и професионализма, односно запослених који се према средствима рада Пореске управе опходе с пажњом „доброг домаћина”.

Одредбе сличне одредбама наведених аката: Кодекса понашања државних службеника, Правилника о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених у Пореској управи, односно Правилника о понашању запослених у Пореској управи – садрже акта донета у Републици Хрватској, где је поред Етичког кодекса државних службеника, донет посебан Кодекс професионалне етике пореских службеника.⁵¹⁴

⁵¹⁴ Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Porezne uprave („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 76/09).

Кодекс за службенике Пореске управе Хрватске и друга лица која су на било који начин укључена у послове Пореске управе садржи правила њиховог понашања према пореским обвезницима и у међусобним односима.

У обављању послова, од пореских службеника Хрватске очекује се законитост поступања, одговорност за чување тајности података, једнакост, професионалност, љубазност у понашању према другим државним службеницима и пореским обвезницима, као и пружање помоћи неуким странкама сагласно законским прописима.

Порески се службеник мора понашати часно, не сме примати поклоне, злоупотребљавати своја овлашћења, не сме користити службене информације о раду Пореске управе и матичног министарства ради стицања личне користи или користи повезаног лица, не сме користити свој положај државног службеника да би утицао на одлуку законодавне, извршне или судске власти или да би стекао личну корист или корист за лице које је с њим повезано, да би остварио неке повластице или права и склопио правни посао, односно да би на који други начин интересно погодовао себи или другом повезаном лицу.

Порески службеник у Хрватској, такође, при обављању послова мора јавни интерес ставити испред приватног интереса, пажљиво поступати с државном имовином и својим деловањем и понашањем придоносити угледу Пореске управе, бити уредно и примерено одевен на радном месту.

Надзор над применом Кодекса у Хрватској врши Етичко поверенство Пореске управе, које даје мишљења и препоруке за примену Кодекса, као и поводом притужби на понашање супротно Кодексу.⁵¹⁵

⁵¹⁵ Кодекс професионалне етике службеника Министарства финансија, Пореске управе:

Чланак 15. - „Radi nadzora i tumačenja Kodeksa osniva se Etičko povjerenstvo Porezne uprave koje čine predsjednik i dva člana, od kojih najmanje jedan mora biti iz redova sindikata koji djeluje u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi.

Etičko povjerenstvo Porezne uprave daje mišljenja i preporuke u povodu pritužbi na ponašanje koje podnositelji smatraju protivnim Kodeksu, kao i na vlastitu inicijativu.

Ako službenik Porezne uprave nije siguran je li određena situacija ili neki posao u skladu s ovim Kodeksom, dužan je savjetovati se s Etičkim povjerenstvom Porezne uprave.

Чланак 16. - Službenik koji uoči da njegov kolega krši načela profesionalnog ponašanja, dužan ga je na to upozoriti i neformalno mu pokušati pomoći u razrješenju problema.

Ako se kršenje Kodeksa ne može riješiti na kolegijalan i neformalan način, službenik Porezne uprave dužan je o tome izvijestiti Etičko povjerenstvo Porezne uprave.

Službenik Porezne uprave ne smije se baviti prijavama kojih je cilj nekoga povrijediti ili poniziti.”

Део четврти
УРЕЂЕЊЕ СЛУЖБЕНИЧКИХ ОДНОСА У ПОРЕСКОЈ УПРАВИ
(са освртом на упоредноправне норме
о статусу пореских службеника)

1. Положај Пореске управе у систему
државних органа Републике Србије

Сагласно члану 4. Закона о министарствима⁵¹⁶ и чл. 28. и 29. Закона о државној управи,⁵¹⁷ Пореска управа као државни орган налази се у саставу Министарства финансија, које је треће по величини по броју запослених и распону послова државне управе које „покрива” - иза Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова. У свом саставу има следеће организационе јединице: Секретаријат, девет сектора и осам управа.

Као орган у саставу министарства, преко матичног министарства или самостално, према законом сегментираној надлежности, Пореска управа обавља послове државне управе који се односе на систем и политику пореза, такса и других јавних прихода у организационој шеми која је осмишљена тако да омогући равномеран и ефикасан прилив јавних прихода у буџет, а у исто време да буде на услузи грађанима Србије.

1.1. Организација Пореске управе

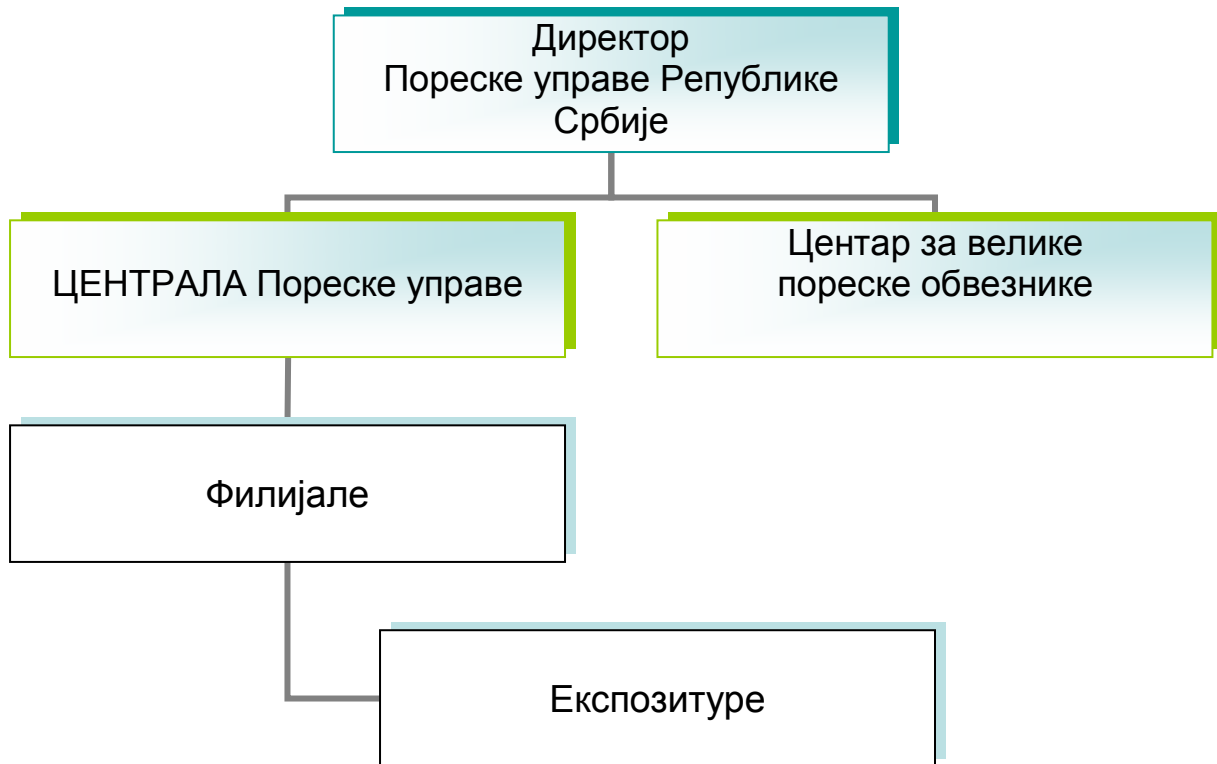
Послови из делокруга Пореске управе обављају се у седишту (Централу), Центру за велике пореске обвезнике и у подручним јединицама организованим као регионална одељења за контролу, наплату, порески поступак, материјалне и људске ресурсе и информатичку подршку, филијале (78), експозитуре (95), посебна одељења (22) и пунктови (5), са укупно 6.549 запослених.⁵¹⁸

⁵¹⁶ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 72/12 и 76/13.

⁵¹⁷ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 79/05, 107/07 и 95/10.

⁵¹⁸ Одлука о измени Одлуке о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање („Службени гласник Р. Србије”, бр. 98/12).

Табела 4: Организациона шема Пореске управе.



У Централи Пореске управе, као функционално диференцираној организационој јединици⁵¹⁹ према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, за обављање послова у више међусобно повезаних области рада образују се унутрашње јединице: Сектор пореске полиције, Сектор за порескоправне послове и координацију, Сектор за контролу, Сектор за наплату, Сектор за мењачке и девизне послове и игре на срећу, Сектор за људске ресурсе, Сектор за материјалне ресурсе, Сектор за развој и рачунарску подршку и Сектор за образовање, комуникацију и међународну сарадњу.

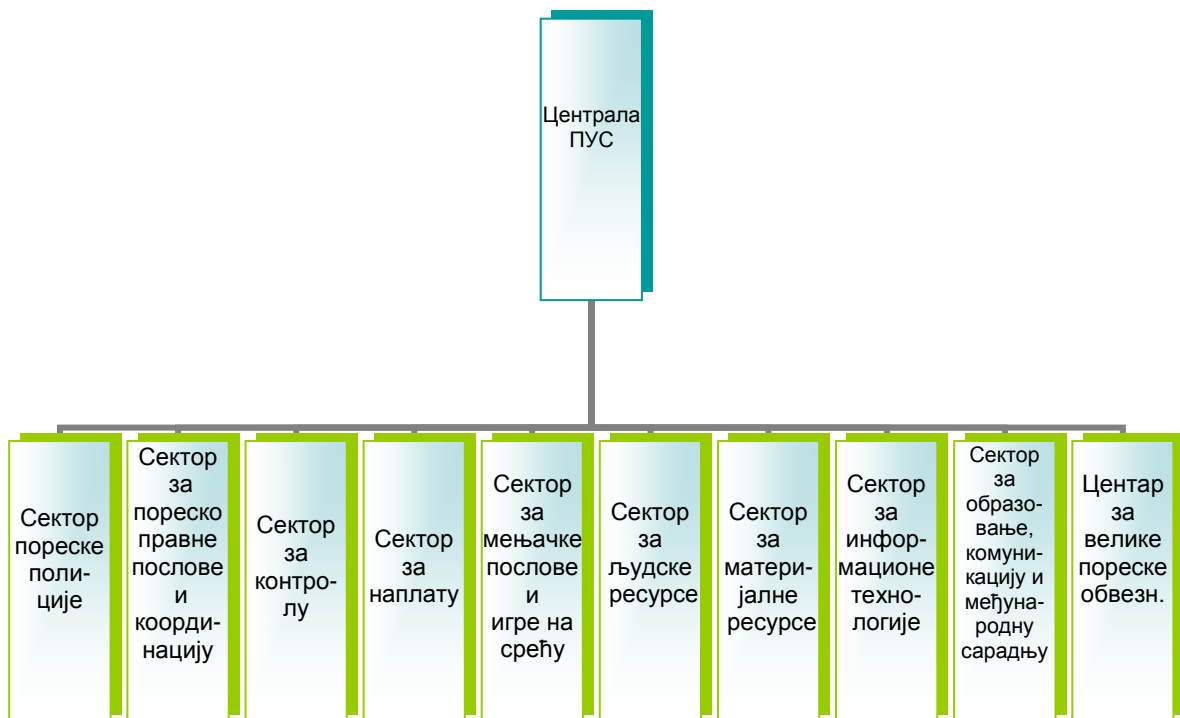
Послови из делокруга Пореске управе у односу на пореске обвезнике који су на основу прописаних критеријума стекли статус великих пореских обвезника, обављају

⁵¹⁹ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија и привреде – Пореска управа, 08 број: 112-01-1/79-1-2014 од 5.марта 2014.године. Доношењем овог правилника престао је да важи Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија – Пореска управа, 08 број: 112-01-1/562-1-2009 од 28. децембра 2009. године са изменама 05 број: 110-7606/2010 од 21.октобра 2010. године, 08 Број: 112-01-2/412-1-2010 од 9. децембра 2010. године, 08 број: 112-01-2/431-2010 од 23. децембра 2010. године, 08 број: 112-01-1/176-1-2011 од 31. маја 2011. године, 08 Број: 112-01-1/13-1-2012 од 12. јануара 2012. године и 08 Број: 112-01-1/120-1-2012 од 17. априла 2012.године, 08 број: 112-01-1/221-1-2013 од 8.априла 2013.године, 08 број: 112-01-3/105-1-2013 од 28.октобра 2013.године.

се у Центру за велике пореске обвезнике, који по принципу организације и руковођења има статус сектора.

Као посебне унутрашње јединице у Централни, изван сектора, за рад директно одговорне директору Пореске управе, образују се: Канцеларија директора Пореске управе, Канцеларија за модернизацију, Биро за информисање, Одељење за унутрашњу контролу и управни надзор, Група за интерну ревизију и Група за стратегију, планирање и управљање ризицима.

Табела 5: Организациона шема Централне Пореске управе.



Према организационој шеми Пореске управе у ранијем периоду (до 2013.г.), као подручне јединице су били формирано регионални центри, са седиштем у Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду и Приштини (седиште Регионалног центра Приштина је измештено у Београд), филијале, експозитуре, посебна одељења и пунктови.

Ранија организациона шема Пореске управе представљала је територијални модел у коме су доминирали регионални центри, с примесама функционалног модела организације и управљања у Сектору Пореске полиције и Сектору за информационе и комуникационе технологије.

Регионални центри као организационе јединице по положају су били потпуно равноправни са Централом Пореске управе и Централом, имали су развијене све функције Пореске управе. Што је важније, регионални центри су кроз праксу постали

центри одлучивања и у њима је веома често долазило до застоја у спровођењу одлука Централне или су се доносиле одлуке супротне налозима Централне Пореске управе.

Новим Правилником је предвиђена измена организационе структуре према потпуној функционалној организацији, која треба да се спроведе постепено, на једној страни повећањем капацитета Централне за доношење стратешких одлука, а на другој смањењем броја организационих јединица (укидање регионалних центара), јер њихов велики број отежава пословање, смањује ефикасност рада и непотребно увећава број пословних функција. Измена организације је, такође, неопходна да би се смањило компликовано управљање испуњавањем пореских обавеза, постигла једнообразност у тумачењу и примени закона, смањено велики број линија за извештавање и побољшала координација и међусобна комуникација између организационих делова Пореске управе.

Нова организација Пореске управе подразумева структуру која је у свему синхронизована са управљачком структуром, као и непосредну хијерархијску повезаност унутрашњих јединица са одговарајућим сектором. Тиме се обезбеђује благовремено, једнообразно и законито поступање првостепених и другостепених органа Пореске управе и омогућава успостављање добре сарадње између унутрашњих јединица у Пореској управи.

Пореска управа се организује по функционалном начелу на територији целе Републике, с развијеном мрежом руковођења, координације, информационим системом (који се мора модернизовати) и континуираним усавршавањем запослених, што се обезбеђује хијерархијским повезивањем унутрашњих јединица Пореске управе на основу њиховог делокруга. Груписање истоврсних или сродних и међусобно повезаних послова у унутрашњим јединицама на предложен начин гарантује поред стручног, ефикасног, рационалног и усклађеног вршења послова, ефикасан надзор над вршењем послова у Пореској управи, као и законито и благовремено одлучивање у управном, односно пореском поступку.

У земљама Европске уније, као и у државама с бившег југословенског простора, функција убирања пореза и других јавних прихода је организована на различите начине: као аутономне организације (Италија – Агенција за порезе и царине),⁵²⁰ али у

⁵²⁰ Агенција за порезе и царине (*Agenzia delle Entrate*) самостално је државно тело, чији рад надгледа Министарство за економију и финансије (*Ministero dell'Economia e delle Finanze*), без права на непосредно учешће у управљању Агенцијом и одлучивању о радноправном статусу службеника. Агенцијом управља директор, који почетном сваке године склапа са министром финансија уговор у коме

већини држава, као саставни део – посебан орган у министарству задуженом за послове финансија.

За разлику од тог организационог модела, Пореска управа Француске (*Direction générale des finances publiques*) организована је као део Министарства финансија (*Ministère du Budget, des competes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat*). Унутрашња организација Пореске управе обухвата Централу са организационим јединицама које се баве питањима примене фискалних прописа и праћења фискалног система, фискалне контроле, контроле спровођења буџета, контроле рада покрајинских организационих јединица и управљања људским ресурсима. Такође, врши одређене, превасходно техничке послове, информacionотехнолошку подршку и сервис за подршку локалним администрацијама. У Пореској управи Француске запослено је око 130.000 службеника.⁵²¹

У Немачкој је прикупљање јавних прихода организовано на покрајинском нивоу (*Landesfinanzverwaltung*), док је на савезном нивоу, Пореска управа од јануара 2006. године, када је преузела послове Савезног завода за финансије, организована као део Савезног министарства финансија.

Пореска управа Немачке се бави пословима контроле који имају међународну димензију, као и пореским пословима у претежно националним условима (накнада, компензација, као и ослобађање од пореза на капиталне добитке, порез на добит корпорација и порез на додату вредност (ПДВ), пореске олакшице по одбитку страних уметника и спортиста); развија партнерски однос с пореским администрацијама у домену помоћи другим земљама код ПДВ превара унутар Европске уније или са земљама које нису чланице заједнице. Такође, Пореска управа Немачке има фискалну одговорност за спровођење закона који се односе на савезне порезе. Стога има овлашћења у делу предлагања законских прописа и доношења административних правила од опште важности.

Централа Пореске управе се бави питањима организације, управљања људским ресурсима, интерне ревизије, финансијске контроле и правних послова. Исто тако, врши одређене, превасходно техничке послове, као што су информације о порезима, развија клијентски однос с пореским обвезницима кроз Центар за информисање и информационе технологије; пружа међународну помоћ у области директног

су наведене одредбе о обавези Агенције да сервисира буџет у одређеном износу, као и обавези државе да средства за функционисање Агенције определи у буџету. – www.agenziaentrate.gov.it – март 2011.

⁵²¹ www.bercy.gouv.fr – новембар 2009.

опорезивања; развија унутрашње службе, као што је унутрашња контрола и ревизија, управљање ризицима и извештавање. У пореској администрацији Немачке државе запослено је око 100.000 службеника и намештеника, а у Централи Пореске управе има око 1.050 запослених.⁵²²

Пореска управа Шведске⁵²³ је организована као посебан орган у систему државних органа. Министарство финансија има улогу подршке и саветодавну улогу, надлежно је за креирање система пореске политике и пореских прописа, али нема директну надлежност над радом Пореске управе,⁵²⁴ која је организована на функционалном принципу, подељена на седам региона,⁵²⁵ који су различити у погледу величине, насељености и пореске издашности. На челу Пореске управе је Централа, уз коју су као посебне унутрашње јединице организовани: Центар за велике пореске обвезнике и Агенција за спровођење пореских закона. Централа Пореске управе доноси планове рада, инструкције, установљава методе рада, даје правну помоћ и саветодавна мишљења ужим организационим јединицама. У свему спроводи стратешко управљање, без директног одлучивања и без директног контакта с пореским обвезницима.

Пореска управа Словеније је конституисана као орган у саставу Министарства финансија. На организацију и делокруг Пореске управе Словеније односе се одредбе Закона о Пореској управи,⁵²⁶ којим је усвојен територијално-финкционални принцип. У свом саставу Пореска управа има Генерални порески уред у Љубљани, Посебни порески уред за велике пореске обвезнике, пореске уреде у већим градовима (укупно 15) и испоставе као дислоциране унутрашње организационе јединице. Пореских службеника, према подацима из Информатора о раду Пореске управе за 2011. годину, има 2.506.⁵²⁷

У Хрватској су у оквиру Министарства финансија организовани као посебни органи Пореска управа и Управа пореске полиције. Пореска управа је организована по функционално-територијалном принципу. У свом саставу има Средишни уред (који одговара Централи Пореске управе, са службама које су организоване по

⁵²² www.bzst.bund.de и повезани сајтови www.finanzamt.de, www.zoll.de – април 2010. и мај 2011.

⁵²³ www.skatteverket.se – мај 2011. и јули 2013. године.

⁵²⁴ Укупан број запослених у Пореској управи је 10.500, од чега је 9.400 с пуним радним временом, а остатак је ангажован по различитим другим основама (на одређено време, рад с непуним радним временом и сл.).

⁵²⁵ Регионални центри (регије): северни, средњи, западни, јужни и источни регион, региони Малардален и Стокхолм. Највећи је слабо насељени северни регион који заузима око 50% укупне површине земље.

⁵²⁶ Закон о пореској управи (Zakon o davčni službi – „Uradni list RS” broj 139/04 [...] 33/11).

⁵²⁷ www.durs.gov.si, Информатор о раду Пореске управе, објављен у августу 2012. године – децембар 2012.

функционалном принципу - одговарају нашим секторима у Централни Пореске управе), подручне уреде и испоставе подручних уреда (одговарају нашим регионалним центрима и филијалама), организоване за обављање послова Пореске управе на одређеној територији. Пореских службеника у Хрватској, према подацима Пореске управе за 2009. годину, има 4.425.⁵²⁸

Пореска управа Републике Српске је организована по функционално-територијалном принципу. У свом саставу има Седиште (које одговара нашој Централни Пореске управе, са службама које су организоване по функционалном принципу) и подручне центре, организоване за обављање послова Пореске управе на одређеној територији. Пореских службеника, према подацима из Информатора о раду Пореске управе Републике Српске за 2009. годину, има 1.283.⁵²⁹

Из поређења анализираних пореских администрација, уочавају се две тенденције у организационом и функционалном погледу: организација пореских администрација у Италији и Шведској се одликује већом аутономијом и „лабавом” везом са министарством задуженим за послове финансија, док су у осталим земљама, као што су Француска, Немачка, Словенија, Хрватска и Србија, пореске администрације саставни део министарства финансија. Због тога су директно подређене министру, а то значи политици министарства финансија, која се бар према домаћем искуству мења с променом сваке политичке гарнитуре.

1.2. Надлежност Пореске управе

Пореска управа као орган управе у саставу Министарства финансија Републике Србије, у складу са чланом 160. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, обавља управне и друге стручне послове који се односе на утврђивање, контролу и наплату пореза, доприноса и споредних пореских давања, регистрацију и вођење јединственог регистра пореских обвезника, одлучује о жалбама у пореском поступку, обавља послове на откривању пореских кривичних дела и прекршаја и у вези с тим покреће законом утврђене поступке.

Пореска управа прикупља и обрађује податке о утврђеним и наплаћеним порезима и обавезним доприносима и предлаже измене пореске политике и пореских

⁵²⁸ www.porezna-uprava.hr – август 2012.

⁵²⁹ www.poreskaupravar.org – мај 2013.

прописа, као и других прописа у циљу унапређења пореског система и делотворније наплате пореза и обавезних доприноса.

Ради успешног обављања поверених послова, Пореска управа води пореско рачуноводство, развија и одржава јединствени порески информациони систем, врши надзор над применом закона и других прописа у својим организационим јединицама и унутрашњу контролу рада и понашања пореских службеника и намештеника; обавља интерну ревизију у складу са законом и међународним стандардима интерне ревизије у јавном сектору. Када се утврди противправно поступање или понашање, надлежни органи Пореске управе покрећу и воде одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности запослених.

Изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, у септембру 2012. године,⁵³⁰ на Пореску управу су пренете надлежности за обављање послова државне управе у области игара на срећу – принудна наплата, надзор и теренска контрола примене Закона о играма на срећу,⁵³¹ издавање и одузимање овлашћења за обављање мењачких послова и контрола мењачких послова, као и других послова који су, сагласно Закону о девизном пословању,⁵³² у надлежности Девизног инспектората и уређена овлашћења и поступак пореског органа у извршавању тих послова. Такође је проширена, односно враћена надлежност коју је Пореска управа имала по ранијим одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији – надлежност за вођење првостепеног порескопрекршајног поступка за јавне приходе које утврђује, контролише и наплаћује (осим када је тај поступак, према закону којим су уређени прекршаји, у искључивој надлежности прекршајног суда); као и за одлучивање по правним лековима уложеним против пореских управних аката које доносе јединице локалне самоуправе.

Такође, Пореска управа пружа стручну помоћ пореским обвезницима у примени пореских прописа и планира и спроводи обуку запослених, а на међународном плану се стара о примени међународних уговора о избегавању двоструког опорезивања.

У циљу извршавања прописаних задатака, Пореска управа према позитивним прописима администрира десетак пореских и других закона⁵³³ који се односе на остале

⁵³⁰ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 93/12.

⁵³¹ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 88/11.

⁵³² „Службени гласник Р. Србије”, бр. 62/06 и 31/11 – вођење регистра у области мењачког пословања.

⁵³³ Закон о порезу на додату вредност („Службени гласник РС”, бр. 84/04 [...] 61/07), Закон о фискалним касама („Службени гласник Р. Србије”, бр. 135/04), Закон акцизама („Службени гласник Р. Србије”, бр. 101/11), Закон о порезу на добит правних лица („Службени гласник Р. Србије”, бр. 25/01 [...] 101/11), Закон о порезима на имовину („Службени гласник Р. Србије”, бр. 26/01 [...] 78/11), Закон о порезу на

врсте јавних прихода из надлежности Пореске управе, неколико десетина уредаба Владе и стотинак правилника које доносе надлежни министри.

Такође је, посебним прописима који по својој правној природи нису порески прописи, наложено проширење надлежности Пореске управе изван изворне надлежности која је утврђена Законом о пореском поступку и пореској администрацији.

Тако је:

- чланом 11. Закона о посебним овлашћењима ради заштите права интелектуалне својине⁵³⁴ наложено да Пореска управа утврђује да ли постоји повреда права интелектуалне својине, а посебно права на рачунарске програме (софтвер) и базе података;

- члановима 36. и 84. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма⁵³⁵ наложено је да Пореска управа врши надзор над применом тог закона од стране лица која пружају рачуноводствене услуге и пореско саветовање, као и надзор у вези са ограничењем готовинског пословања;

- у члану 47. Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁵³⁶ наложено је да Пореска управа врши контролу испуњавања обавезе запошљавања особа са инвалидитетом, као и наплату пенала за послодавце који не запосле одређен број особа са инвалидитетом;

- у члану 42. Закона о експропријацији⁵³⁷ наложено је да Пореска управа врши процену тржишне цене пољопривредног и грађевинског земљишта, која се исплаћује као накнада за експроприсано земљиште;

- у члану 192. Закона о водама⁵³⁸ наложено је да Пореска управа врши утврђивање накнаде за одводњавање пољопривредног и шумског земљишта, као и сливне водне накнаде за физичка лица (око 1.900.000 обвезника);

доходак грађана („Службени гласник Р. Србије”, бр. 24/01 [...] 50/11), Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара („Службени гласник Р. Србије”, бр. 26/01 [...] 100/11), Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник Р. Србије”, бр. 84/04 [...] 101/11), Закон о централном регистру обавезног социјалног осигурања („Службени гласник Р. Србије”, бр. 30/10), Закон о мировању и отпису дуга по основу доприноса за обавезно здравствено осигурање („Службени гласник Р. Србије”, бр. 102/08 и 31/09), Закон о играма на срећу („Службени гласник Р. Србије”, бр. 88/11), Закон о порезу на премије неживотних осигурања („Службени гласник Р. Србије”, број 135/04).

⁵³⁴ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 46/06.

⁵³⁵ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 20/09.

⁵³⁶ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 36/09.

⁵³⁷ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 53/95 и 23/01; „Службени лист СРЈ”, број 16/01; „Службени гласник Р. Србије”, бр. 20/09.

⁵³⁸ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 30/10.

- у члану 60. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи⁵³⁹ наложено је да се на рачун Пореске управе врши уплата накнаде у висини пореза на имовину;

- у члану 87. Закона о шумама⁵⁴⁰ наложено је да Пореска управа примењује посебне прописе којима се уређују порески поступак и пореска администрација, у погледу контроле плаћања, принудне наплате накнаде из чл. 85. и 86. тог закона, застарелости, наплате камате и других питања око наплате тих накнада која нису уређена тим законом;

- у члану 32. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу⁵⁴¹ наложено је да Пореска управа врши утврђивање вредности непокретности на захтев Агенције;

- у члану 29. Закона о јавној својини⁵⁴² наложено је да Пореска управа врши процену непокретности, а чланом 83. регулише се порески третман и пореска ослобођења обвезника;

- у члану 32. Уредбе о условима, критеријумима и начину остваривања права на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду, као и о начину одређивања тржишне вредности грађевинског земљишта и висине накнаде по основу конверзије права коришћења у право својине⁵⁴³ наложено је да Пореска управа оконча започете поступке утврђивања тржишне вредности грађевинског земљишта и трошкове прибављања права коришћења грађевинског земљишта ради одређивања висине накнаде за конверзију права коришћења у право својине грађевинског земљишта, у складу са Уредбом о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду;⁵⁴⁴

- у чл. 6. и 7. Уредбе о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде⁵⁴⁵ наложено је да Пореска управа врши процену тржишне вредности катастарских парцела;

- у члану 11. Уредбе о условима, начину и поступку отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини Републике Србије, односно аутономне

⁵³⁹ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 24/11.

⁵⁴⁰ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 30/10.

⁵⁴¹ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 72/11.

⁵⁴² „Службени гласник Р. Србије”, бр. 72/11.

⁵⁴³ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 67/11.

⁵⁴⁴ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 4/10, 24/10 и 46/10.

⁵⁴⁵ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 13/10.

покрајине⁵⁴⁶ наложено је да Пореска управа врши процену висине тржишне вредности по метру квадратном грађевинског земљишта ради одређивања почетног износа цене за отуђење, односно почетног износа закупнине за давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини.

- у чл. 3. и 4. Уредбе о подстицању запошљавања⁵⁴⁷ наложено је да Пореска управа у сарадњи с Републичким фондом ПИО контролише обрачун пореза и доприноса за новозапослена лица, а да с Националном службом за запошљавање и инспекцијом рада врши контролу броја запослених лица код послодавца (члан 5. став 4);

- у члану 11. Правилника о начину праћења извршавања обавезе запошљавања особа са инвалидитетом и начину доказивања извршавања те обавезе⁵⁴⁸ наложено је да Пореска управа врши контролу извршења обавезе запошљавања особа са инвалидитетом, наплату пенала и обраду Образаца ИОСИ (Извештај о извршењу обавезе запошљавања особа са инвалидитетом);

- у члану 6. Уредбе о условима за субвенционисање каматних стопа за кредите за одржавање ликвидности и финансирање трајних обртних средстава у 2009. години⁵⁴⁹ наложено је да Пореска управа врши контролу наменског коришћења кредита;

- у члану 5. Уредбе о условима за коришћење суфинансираних кредита за инвестиције уз гаранцију Гаранцијског фонда у 2009. години⁵⁵⁰ наложено је да Пореска управа врши контролу наменског коришћења средстава по основу кредита.

У циљу извршавања законом утврђених овлашћења и ефикаснијег обављања послова од значаја за грађане, Пореска управа као орган у саставу Министарства финансија је обавезна са поштује распоред радног времена у државним органима, одређен Одлуком о распореду радног времена у службама Владе, министарствима, посебним организацијама, Републичком јавном правобранилаштву и органима за прекршаје.⁵⁵¹

Радно време запослених у Пореској управи износи 40 радних сати у петодневној радној недељи. Због чињенице да послове из своје надлежности Пореске управа обавља на целој територији Републике, у организационим јединицама Пореске управе -

⁵⁴⁶ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 67/11 и 85/11.

⁵⁴⁷ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 32/11 и 34/11.

⁵⁴⁸ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 33/10.

⁵⁴⁹ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 9/09, 34/09 и 36/09.

⁵⁵⁰ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 9/09, 34/09, 36/09 и 43/09.

⁵⁵¹ Према одредбама Одлуке 05 број: 110-7226/2003-001 од 13. новембра 2003. године, радно време државних органа је понедељак–петак од 8.30 до 16.30 часова.

филијале и експозитуре, радно време је прилагођено радном времену органа локалне самоуправе да би грађани порески обвезници на исти начин могли да остваре своје контакте с Пореском управом и изврше своје обавезе.

Изузетно од редовног радног времена, порески службеници и намештеници су дужни да обављају послове и у мање повољном радном времену. Под том категоријом се подразумева: рад у сменама,⁵⁵² рад суботом, недељом, празницима и другим нерадним данима, рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад) и ноћни рад. Специфично радно време је условљено специфичношћу послова Пореске управе (контроле објеката који раде у поподневним и ноћним сатима, започете контроле које се не могу прекинути из законом предвиђених разлога и др.).

Рад у мање повољном радном времену обухвата и приправност као период у којем порески службеници и намештеници ван радног времена морају бити доступни (у приправности), да би, ако се укаже потреба, извршили одређене послове свог радног места. Тај правни институт је својствен правосудним органима, али се примењује и у другим органима државне управе где је природа послова таква да поједини државни службеници морају бити доступни и у дане кад се не ради. Приправност за рад не убраја се у редовну радну обавезу, а ближе услове и начин извршења приправности за рад прописује министар, на предлог директора Пореске управе.

⁵⁵² Из образложења решења директора Пореске управе којим је, по прибављеној сагласности Владе, одобрена измена радног времена Контакт центра Пореске управе: „Помоћник директора Сектора за развој и рачунарску подршку, обратио се директору Пореске управе с предлогом да се у новоформираној унутрашњој јединици овога Сектора, Одељење за пружање електронских услуга пореским обвезницима у Београду, улица Устаничка, број 130 (Контакт центар), радно време организује другачије од радног времена утврђеног Одлуком о распореду радног времена у службама Владе, министарствима, посебним организацијама, Републичком јавном правобранилаштву и органима за прекршаје (Службени гласник Р. Србије”, бр. 112/03, 127/03, 83/04), тако да оно у петодневној радној недељи од понедељка до петка, почиње у 8.00 часова и завршава се у 20.00 часова, а да се изврши подела дневног радног времена у две смене од по осам сати, с тим да прва смена траје од од 8.00 до 16.00 часова, а друга смена од 12.00 до 20.00 часова. Предлог је образложио чињеницом да се ради о организационој јединици у оквиру које се обављају послови информисања о питањима примене пореских прописа, правима и обавезама пореских обвезника, формирају и ажурирају базе података на основу које се дају усмени одговори пореским обвезницима у директној комуникацији телефоном и електронском поштом. Како се у наредном периоду планира значајно проширење услуга пореским обвезницима (услуге електронским путем преко портала Пореске управе) и како се очекује да проширење услуга по обиму и квалитету услови значајно повећање броја позива грађана/пореских обвезника, сматра да је потребно да Пореска управа буде у оптималном дневном периоду спремна да изађе у сусрет грађанима/пореским обвезницима, односно да наведено одељење ради у две смене. Ценећи оправданост предлога у складу с позитивним приписима и жељом да Пореска управа обављајући послове из своје надлежности буде отворена према потребама грађана, одлучено је као у изреци решења.” – Решење бр. 112-5379/2011-05 од 21. октобра 2011. године – необјављено.

2. Заснивање радног односа у Пореској управи

Услови за заснивање радног односа у Пореској управи су идентични условима који се примењују у општем службеничком систему, сагласно члану 45. Закона о државним службеницима,⁵⁵³ у коме се уређује да као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и ако није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци, под условом да је радно место предвиђено Правилником и да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план.⁵⁵⁴

Такође је правило да се радни однос заснива на неодређено време, али се попуњавање извршилачких радних места на неодређено време у Пореској управи врши на начин уређен Законом о пореском поступку и пореској администрацији.

Радно место на неодређено време попуњава се трајним премештајем пореског службеника, путем јавног конкурса или, изузетно, преузимањем државног службеника из другог државног органа на начин који се примењивао у време када су важиле одредбе Закона о радним односима у државним органима.⁵⁵⁵ Тај правни институт службеничког система напуштен је 2006. године доношењем Закона о државним службеницима и успостављањем надлежности Службе за управљање кадровима у спровођењу конкурса, а поново је уведен у правни систем Србије три године касније, изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Преузимање је специфично по томе што представља одступање од правила за заснивање радног односа: оглас се не објављује јер се преузима запослено лице. Са становишта укупне запослености у органима државне управе, број државних службеника се не мења. Споразум о преузимању потписују директор Пореске управе и руководилац државног органа из којег се службеник преузима у Пореску управу, уз сагласност тог државног службеника.

⁵⁵³ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 79/05 [...]104/09.

⁵⁵⁴ Члан 47. Закона о државним службеницима.

⁵⁵⁵ Члан 15. Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02 и 49/05), гласи: „Запослени у државном органу може бити преузет без огласа у други државни орган за обављање послова који одговарају његовој стручној спремности и радном искуству ако се о томе споразумеју функционери који руководе тим државним органима и ако запослени на то пристане.”

Оцењујући позитивне ефекте примене таквог начина заснивања радног односа у државној управи и прихватајући чињеницу да државна управа представља јединствено поље рада, изменама Закона о државним службеницима, у децембру 2009. године, у наш службенички систем је враћен институт премештаја државног службеника из другог државног органа по основу споразума о преузимању, као начин попуњавања радног места.⁵⁵⁶

Одлуку о попуњавању радних места на неодређено време доноси директор Пореске управе. То значи да је директор слободан у одлуци о начину попуњавања радних места.⁵⁵⁷

Ако директор Пореске управе одлучи да се радно место на неодређено време попуни путем јавног конкурса, конкурс се објављује на начин који је утврђен Законом о државним службеницима. Јавни конкурс спроводи конкурсна комисија коју именује директор Пореске управе. Конкурсна комисија има председника и два члана који, по потреби, могу имати заменике. Комисију чине запослени у Пореској управи,⁵⁵⁸ али у одређеним случајевима, због значаја јавног конкурса, у њен састав могу бити укључени представници матичног министарства.⁵⁵⁹

Конкурсна комисија евидентира пријаве и проверава да ли испуњавају услове конкурса (да ли кандидати испуњавају услове постављене у огласу), а затим саставља

⁵⁵⁶ Чл. 48–49б Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 104/09).

⁵⁵⁷ Чињеница да не постоји законом утврђен редослед начина попуњавања извршилачких радних места који се мора применити, како је у време измена Закона о пореском поступку и пореској администрацији, (март 2009. године) било предвиђено одредбама Закона о државним службеницима, омогућила је брже попуњавање упражњених радних места у Пореској управи. Наиме, у наведеном периоду, Законом о државним службеницима, као начини попуњавања радних места били су предвиђени: трајни премештај у оквиру истог органа, интерни конкурс А – у одређеном органу државне управе и интерни конкурс Б – у свим органима државне управе, па ако попуњавање радног места на наведене начине не успе, спроводио се јавни конкурс.

⁵⁵⁸ У циљу квалитетног спровођења конкурса за пријем пореских службеника у Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија – Пореској управи, од 5. маја 2009. године, у Централни Пореске управе је систематизовано радно место: послови унапређења одабира кадрова, на коме ради дипломирани психолог. Тај службеник учествује у раду Конкурсне комисије за попуњавање извршилачких радних места – припрема, организује и води проверу вештина које се вреднују у изборном поступку путем психометријских тестова. Припрема извештаје о постигнућима кандидата на тесту, прати нове технике и процедуре у избору кадрова. Стручним саветима координира и усмерава поступак утврђивања радних циљева, праћања рада и оцењивања државних службеника, укључујући непосредну комуникацију са оцењивачима и контролорима, у циљу оптималног окончања поступка. Такође, по потреби, даје стручно мишљење у поступку премештаја запослених.

⁵⁵⁹ Конкурс за избор директора филијала и шефова експозитура у Пореској управи, који је објављен ради извршења одредбе члана 168. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник Р. Србије”, б. 93/12), спровела је Конкурсна комисија коју је формирао министар финансија и привреде и коју су сачињавали представници Пореске управе и Министарства финансија и привреде, а председник је био представник Министарства. Комисија је такође имала стручног консултанта – експерта за послове управљања људским ресурсима и послове одабира кадрова.

списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту. Изборни поступак⁵⁶⁰ се спроводи међу тим кандидатима, не методом слободног избора, већ према мерилима прописаним за избор, оцењивањем стручних способности, знања и вештина сваког кандидата. Мерила за избор кандидата прописује Високи службенички савет. Провера се спроводи на одговарајући начин, регулисан Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима. Изборни поступак може да се спроведе у више делова: писменом и усменом провером, разговором или на други одговарајући начин. У изборном поступку се оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина утврђује резултат кандидата према мерилима прописаним за избор.⁵⁶¹

Кандидатима се писмено обавештење доставља најмање осам дана пре почетка изборног поступка. Конкурсна комисија је у изборном поступку условљена садржином огласа и може да оцењује само оне стручне способности, знања и вештине кандидата које су предвиђене огласом и то на начин наведен у огласу. Ако се у изборном поступку спроводи и писмена и усмена провера, кандидати се приликом писмене провере обавештавају о месту, дану и времену када ће се обавити разговор с њима. Ако се определи за писмену проверу кандидата, комисија саставља три различита задатка, најраније двадесет четири сата пре почетка писмене провере. Сваки задатак се израђује у онолико примерака колико има кандидата и чува се у запечаћеној коверти. Пред почетак писмене провере, један од кандидата жребом бира задатак који решавају сви кандидати. Разговор са свим кандидатима обавља конкурсна комисија ако није било писмене провере, односно с кандидатима који су најбоље урадили писмену проверу.

Кандидате који су с најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор, конкурсна комисија увршћује у листу за избор коју доставља руководиоцу. Ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат не испуњава мерила прописана за

⁵⁶⁰ Чл. 23–32. Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима.

⁵⁶¹ Наведеним традиционалним методима одабира кандидата за упражњена радна места - интервјуима и тестовима, придаје се велики значај, али у новије време нарочито у земљама тржишне економије, компаније све више користе неконвенционалне алтернативне методе селекције: полиграфско испитивање, тестове поштења, тестирање на употребу дроге и др. Многи од ових алтернативних метода немају научну утемељеност нити задовољавају критеријуме поштовања стандарда људских права. Ипак, њихова примена у пракси компанија стално расте. Такав тренд се правда чињеницом да многи менаџери више верују неконвенцијалним него традиционалним методима и инструментима селекције кандидата. При томе, заговорници алтернативних метода селекције истичу да примена неконвенцијалних метода селекције не искључује могућност упоредне примене оних традиционалних. – Кулић, Живко, *Неконвенционални методи одабира кадрова за упражњена радна места*, Мегатренд ревија, бр. 1/2005, стр. 167-179.

избор кандидата ради попуњавања радног места, сматра се да интерни конкурс није успео. О томе се обавештавају сви кандидати који су учествовали у изборном поступку.

Директор Пореске управе, као и руководилац другог државног органа у коме је систематизовано упражњено радно место има при доношењу одлуке о избору кандидата дискреционо право избора било ког кандидата с листе и није ограничен редоследом кандидата, што значи да кандидат с најбољим резултатом неће имати предност у избору. Руководилац органа има право да пре доношења одлуке обави додатни усмени разговор с кандидатима који се налазе на листи за избор. Одлуку доноси решењем – по окончању успелог интерног конкурса руководилац органа у коме се радно место попуњава доноси решење о премештају државног службеника у тај државни орган, а по окончању успелог јавног конкурса, у коме изабрани кандидат није државни службеник, руководилац доноси решење о пријему у радни однос.⁵⁶² Решење се доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку на адресу наведену у пријави на конкурс.

Ако је учесник конкурса незадовољан одлуком овлашћеног органа, има право да уложи жалбу⁵⁶³ оспоравајући одлуку ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту на које је примљен и ако сматра да су се у изборном поступку догодиле неправилности које би могле утицати на објективност исхода конкурса.

Уколико достављање решења није успело, службено лице Пореске управе (државног органа), саставља писмену белешку. У том случају, решење се објављује на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да од дана објављивања решења на огласној табли, а најкасније до истека рока за жалбу, преузме у просторијама Пореске управе (државног органа) решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају изабраног кандидата. Такође има право да, под надзором службеног лица, прегледа сву документацију јавног конкурса. Таква законска одредба је оправдана и утемељена у ставу да лице које тражи посао и жели да ради у Пореској

⁵⁶² Обавезни елементи решења су: лично име кандидата и стручна спрема; назив државног органа у који се кандидат прима; назив радног места на које се распоређује; трајање радног односа (по правилу је то радни однос на неодређено време, или у законом прописаним случајевима – радни однос на одређено време); плата (коефицијенти за обрачун); датум ступања на рад; друге обавезе кандидата које проистичу из чињенице да мења радно место, односно заснива радни однос у органима државне управе, као што је обавеза полагања државног стручног испита и сл.

⁵⁶³ Чл. 142–153. Закона о државним службеницима.

управи или другом државном органу, у току самог поступка треба да покаже одређени степен иницијативе, познавања прописа и начина функционисања државних органа.

Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно решења о премештају⁵⁶⁴, осим ако му руководилац из оправданих разлога тај рок не продужи. Даном ступања на рад у државни орган, изабрани кандидат стиче права и дужности из радног односа. Ако изабрани кандидат не ступи на рад у наведеном року, сматра се да решење о пријему у радни однос, односно о премештају, није донето. У том случају, руководилац може да изабере другог кандидата са листе за избор.

За лица која први пут заснивају радни однос у Пореској управи или другом државном органу, пробни рад⁵⁶⁵ је обавезан, осим за лица која заснивају радни однос у Кабинету функционера или као државни службеници на положају или као приправници.

За радни однос заснован на неодређено време, пробни рад траје шест месеци. За радни однос заснован на одређено време пробни рад није обавезан. Међутим, ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци, пробни рад траје два месеца. Обавезу да прати рад државног службеника има његов непосредно претпостављени, који након окончања пробног рада, руководиоцу даје мишљење о томе да ли је државни службеник задовољнио на пробном раду. Ако се утврди да знања и способности државног службеника на пробном раду не задовољавају стандарде радног места, односно државног органа, радни однос му се отказује, без права на новчану накнаду због отказа.

Радни однос на одређено време се заснива на начин и под условима утврђеним Законом о државним службеницима и општим прописима о раду: ради замене одсутног пореског службеника до његовог повратка; због привременог повећања обима послова на појединим радним местима које постојећи број пореских службеника не може благовремено да обави. Супротно наведеним одредбама, односно Закључку Владе од 4. маја 2007. године,⁵⁶⁶ а због израженог одлива кадра из Пореске управе последњих

⁵⁶⁴ Ранијим чланом 58. Закона о државним службеницима био је дозвољен рок од 15 дана.

⁵⁶⁵ Члан 64. Закона о државним службеницима.

⁵⁶⁶ „У органима државне управе, службама Владе и стручним службама управних округа, радни однос на одређено време може се због привременог повећања обима посла засновати на извршилачком радном месту које је систематизовано правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места ако је то радно место попуњено, ако је привремено повећан обим посла тако да постојећи број државних службеника не може да га изврши и ако се то уклапа у кадровски план којим је утврђен број државних службеника чији се пријем у радни однос на одређено време планира због могућег повећања обима

година, у Пореској управи се, према Закону о пореском поступку и пореској администрацији, може засновати радни однос на одређено време и ради попуњавања упражњеног радног места до окончања поступка попуне на неодређено време. Разлика у третману се такође односи и на рок заснивања радног односа – радни однос на одређено време у Пореској управи заснива се најдуже на 12 месеци.

Напуштање праксе запошљавања и управљања људским ресурсима каква је утврђена Законом о државним службеницима у Пореској управи, проистиче из овлашћења утврђених законом, и замењује традиционални патерналистичко-бюрократски и стандардизовани приступ који за све државне органе спроводи Служба за управљање кадровима,⁵⁶⁷ индивидуално оријентисаном праксом запошљавања кадрова профилисаних за потребе Пореске управе.

Оправдање за такав став је да су Пореској управи потребни стручни кадрови, уско специјализовани, које је тешко наћи и на тржишту рада и у државној администрацији. Када се нађе одговарајући службеник – спровођење конкурса би био формални чин који би потрошио труд и време.

Наиме, поступак заснивања радног односа у органима државне управе уређен Законом о државним службеницима и намештеницима је сложен, вишеслојан и дуготрајан. То Пореској управи не одговара с обзиром на врсту, обим и сложеност послова из њене надлежности који морају да се извршавају континуирано током целе године да би се обезбедила континуирана наплата пореских прихода планираних буџетом Републике Србије и тиме обезбедило подмиривање јавних расхода.

Основни разлог због којег су усвојена наведена решења заснован је на потреби да се створи правни основ да Пореска управа у кратком времену попуни упражњена радна места, чиме се отклања ризик по ефикасност рада пореске администрације због недовољног броја пореских службеника у одређеним, понекад, кључним периодима њеног рада.

3. Врсте радних места – звања пореских службеника

Запослени у Пореској управи деле се уследеће категорије: лица на положају, порески службеници и намештеници.

посла. Радни однос на одређено време због привремено повећаног обима посла може на једном извршилачком радном месту да се заснује најдуже на шест месеци док важи кадровски план.”

⁵⁶⁷ Уредба о оснивању службе за управљање кадровима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 106/05).

Пошто је о радноправном статусу лица на положају и намештеника излагано у делу рада који се односи на општи службенички систем, то ће у наставку бити речи о пореским службеницима као специфичној категорији, односно посебној врсти државних службеника.

Категоризација послова који се раде у сваком од звања, према Закону о државним службеницима, заснива се на сложености послова, потребном степену самосталности у раду, захтеваним способностима, обиму потребног надзора над радом извршиоца, потребној школској спреми и радном искуству извршиоца, тако да у високој школској спреми (високо образовање на студијама II степена) има четири степена звања, а у вишој (високо образовање на студијама I степена) и средњој стручној спреми по два степена звања.

Критичари таквог нормативног оквира сматрали су да врста, сложеност, непрестано разграђивање и повећање обима послова државне управе тражи категоризацију звања која има више утврђених степени од законом предвиђених, односно да се постојеће законске одредбе прилагоде условима рада у државном органу, конкретно у Пореској управи. Уска лепеза звања одређена Законом о државним службеницима делује дестимулативно и узрокује да најстручнији кадар напушта Пореску управу због немогућности напредовања и развоја каријере према резултатима свог рада. Утемељење за такав став постоји у пракси земаља Европске уније са „зрелим” службеничким системима.⁵⁶⁸

Листа звања у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, утврђена је да би се прецизирали називи звања и услови за њихово стицање, тако да се поштују степен образовања, знања и вештине сваког пореског службеника и спречи могућност произвољног тумачења одредаба закона које се примењују при распоређивању и напредовању.

Основни циљ таквог решења био је прилагођавање броја звања пореских службеника потребама Пореске управе с обзиром на број радних места, њихову разноврсност, функције Пореске управе и разуђену унутрашњу организациону структуру.

Наиме, постојећи број звања из Закона о државним службеницима, односно из Закона о платама државних службеника и намештеника, за извршилачка радна места (укупно осам) онемогућавају да се различито вреднују радна места у основним и

⁵⁶⁸ Службеници у Енглеској се деле на класе (*classes into grades*), а унутар класа по степенима (*levels*). Раније су биле четири основне класе, данас их има петнаестак – М. Влатковић, *наведено дело*, стр. 70.

осталим функцијама, као и радна места у унутрашњим организационим јединицама различитог нивоа, величине и сложености послова (експозитуре, филијале, Центар за велике пореске обвезнике и сектори у Центри Пореске управе), као и да се стручни кадар распоређује на одговорна радна места у вишим организационим јединицама.⁵⁶⁹

Изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, звања у Пореској управи су разврстана у две основне групе – звања у основним функцијама и звања у осталим функцијама. У Пореској управи, за све стручне спреме (ССС, ВШС и ВСС) има укупно 25 звања, од чега 14 у основним и 11 у осталим функцијама.

Таквом структуром звања ствара се правни основ да се порески службеници разврстају у звања зависно од организационе јединице у којој раде, радног места на коме раде и сложености послова радног места.

У основне функције Пореске управе, у смислу Закона о пореском поступку и пореској администрацији, спадају: пореска полиција, пореска контрола и контрола обављања мењачких, девизних послова и игара на срећу, наплата, порескоправни послови, послови надзора над применом закона и других прописа од стране организационих јединица Пореске управе и рада и понашања пореских службеника и намештеника у вези с радом (унутрашња контрола). У остале функције Пореске управе спадају функције људских и материјалних ресурса, информационе и комуникационе технологије, стручно усавршавање и образовање запослених. Разврставање радних места у звања и опис послова радних места уређени су Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Пореској управи.

Као и у нашем правном систему, тако и друге пореске администрације имају утврђен систем звања пореских службеника. Тако на пример, звања пореских службеника у Немачкој подељена су по степену овлашћења (инспектор, овлашћени инспектор). Инспектор има овлашћења за рад и контролу пореских обвезника у регији, а овлашћени инспектор у целој земљи. На ревизијама великих предузећа и концерна широм земље ради 140 овлашћених савезних пореских инспектора.⁵⁷⁰ Такав начин ангажовања инспектора омогућава да се одржи пореска дисциплина која је у Немачкој

⁵⁶⁹ Ригидност Закона о државним службеницима је у Извештају о раду Пореске управе за 2008. годину означена као „основни разлог што је најмања попуњеност у основним функцијама Пореске управе, а то је посебно изражено у Центру за велике пореске обвезнике у Београду, чија је попуњеност 70% од систематизованог броја радних места”. – Извештај поднет на Колегијуму директора Пореске управе – фебруар 2009. године.

⁵⁷⁰ Neumann Robert G., *European and Comparative Government, third edition*, New York, Toronto, London, Mc Graw Hill, 1960, str. 426.

традиционално на високом нивоу, а такође доприноси униформности опорезивања широм земље.

У Пореској управи Шведске постоје одређена звања (инспектор, овлашћени инспектор) која имају функцију да укажу пореским обвезницима на степен овлашћења пореских службеника (инспектор има овлашћења за рад и контролу пореских обвезника у домицилној регији, а овлашћени инспектор у целој земљи).⁵⁷¹

Чланом 35. Закона о пореској управи Словеније,⁵⁷² утврђено је да су у пореској администрацији запослени овлашћени службеници и друга лица. Овлашћени службеници словеначке пореске управе су: порески инспектор и порески извршитељ.⁵⁷³

Чланом 20. Закона о порезној управи Хрватске⁵⁷⁴ утврђени су називи радних места пореских службеника: млађи порески инспектор, порески ревизор и порески истражитељ.

Чланом 15. Закона о пореској управи Републике Српске,⁵⁷⁵ као службеник пореског органа одређено је свако лице запослено у Пореској управи, а овлашћени службеник Пореске управе је лице које поседује службену легитимацију и има овлашћења и одговорности службеног лица. Положај, права, обавезе и одговорности овлашћеног службеника Пореске управе Републике Српске регулишу се законом и подзаконским актима.

3.1. Звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе

Звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе са средњом стручном спремом су: млађи порески контролор, порески контролор, виши порески контролор. Звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе са вишом стручном спремом (стечено високо образовање на студијама I степена) су: млађи порезник - стручни сарадник, порезник - стручни сарадник и виши порезник - стручни сарадник. Звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе са високом стручном спремом (стечено високо образовање на студијама II степена

⁵⁷¹ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ (2008), Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну управу, www.suk.gov.rs – фебруар 2013.

⁵⁷² Закон о давћни служби („Урадни list RS”, пречишћен текст, бр. 108/09).

⁵⁷³ Члан 17. став 1. истог Закона.

⁵⁷⁴ „Narodne novine R. Hrvatske”, бр. 25/12 и 112/12.

⁵⁷⁵ Закон о пореској управи Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, бр. 51/01, 74/04, 2/05, 96/05 и 75/06).

степенa) су: млађи порески инспектор, порески инспектор, порески инспектор II, порески инспектор I, виши порески инспектор II, виши порески инспектор I, самостални порески инспектор, главни порески саветник.

После завршеног приправничког стажа и положеног државног стручног испита, порески службеници са одговарајућом стручном спремом стичу почетно звање млађег пореског контролора, млађег порезника - стручног сарадника и млађег пореског инспектора.

Због специфичности и тежине послова у основним функцијама Пореске управе: пореском инспектору и пореском извршитељу код кога настану промене у психофизичком или општем здравственом стању, које га чине неспособним за вршење послова пореског инспектора и пореског извршитеља, престаје радни однос, ако не постоји могућност распоређивања на друге послове у Пореској управи. Променом психофизичког или општег здравственог стања сматра се губитак радне способности у смислу прописа о пензијско-инвалидском осигурању, а порески инспектор и порески извршитељ коме по том основу престане радни однос има право на инвалидску пензију. Овлашћење да утврђује обим и тежину тих промена има надлежна комисија организације обавезног социјалног осигурања, на предлог директора Пореске управе или лица које он овласти.

3.2. Звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе

Звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе са средњом стручном спремом су: млађи порески референт, порески референт и виши порески референт. Звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе са вишом стручном спремом (стечено образовање на студијама I степена) су: млађи порески сарадник, порески сарадник и виши порески сарадник. Звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе са високом стручном спремом (стечено образовање на студијама II степена) су: млађи порески саветник, порески саветник, порески саветник I, виши порески саветник и самостални порески саветник.

Порески службеници са одговарајућом стручном спремом, стичу почетно звање млађег пореског референта, млађег пореског сарадника и млађег пореског саветника по завршеном приправничком стажу и положеном државном стручном испиту.

3.3. Међусобни однос звања пореских службеника у основним и осталим функцијама Пореске управе

Законом о пореском поступку и пореској администрацији⁵⁷⁶ уређен је начин „упаривања звања” између функција у Пореској управи, тако да радном месту које је разврстано у највише звање у основној функцији одговара радно место разврстано у највише звање у осталим функцијама и обрнуто, односно да звању главног пореског саветника одговара звање самосталног пореског саветника; звању самосталног пореског инспектора и вишег пореског инспектора I одговара звање вишег пореског саветника; звању вишег пореског инспектора II и пореског инспектора I одговара звање пореског саветника I; звању пореског инспектора II и пореског инспектора одговара звање пореског саветника; звању млађег пореског инспектора одговара звање млађег пореског саветника.

Табела 6: Упоредни преглед звања пореских службеника.

Основне функције	Радно искуство	Остале функције	Радно искуство
Главни порески саветник	9 г.	Самостални порески саветник	8 г.
Самостални порески инспектор	8 г.	Виши порески саветник	7 г.
Виши порески инспектор I	7 г.		
Виши порески инспектор II	6 г.	Порески саветник I	5 г.
Порески инспектор I	5 г.		
Порески инспектор II	4 г.	Порески саветник	3 г.
Порески инспектор	3 г.		
Млађи порески инспектор	1 г.	Млађи порески саветник	1 г.
Виши порезник-стручни сарадник	3 г.	Виши порески сарадник	3 г.
Порезник-стручни сарадник	2 г.	Порески сарадник	2 г.
Млађи порезник	9м	Млађи порески сарадник	9м
Виши порески контролор	3 г.	Виши порески референт	3 г.
Порески контролор	2 г.	Порески референт	2 г.
Млађи порески контролор	6м	Млађи порески референт	6м

⁵⁷⁶ Члан 169ж став 3. Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник Р. Србије”, бр. 20/09).

У поступку спровођења Закона и усвајања новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија – Пореска управа, било је, између осталих мишљења, потребно прибавити мишљење Службе за управљање кадровима о елементима Правилника који се односе на структуру радних места и звања пореских службеника. У изјашњењу Службе се наводи да није могуће упоредити структуру звања запослених у Пореској управи са звањима државних службеника, што означава потврду да је систем звања у Пореској управи потпуно посебан и различит од система звања у општем режиму службеничких односа.

Пошто је за обе категорије службеника послодавац држава Србија, остаје отворено питање да ли порески службеници имају право да учествују на интерним конкурсима за заснивање радног односа у другим органима државне управе или ће конкурсне комисије њихове пријаве одбацити као недопуштене, сагласно члану 55. став 3. Закона о државним службеницима.

4. Премештај пореских службеника – упућивање

Порески службеник, осим пореског службеника на положају, може због потребе рада да буде трајно или привремено премештен.

Државни органи, односно државни функционери као руководиоци органа у циљу боље искоришћености постојећих капацитета и ефикаснијег обављања послова из делокруга органа којим руководе, имају право и дужност да организацију рада стално преиспитују, усавршавају, унапређују и прилагођавају захтевима посла и потребама службе. У том смислу, јавља се потреба за сталним преиспитивањем и прилагођавањем постојећег распореда државних службеника и намештеника, услова за обављање послова и потребног броја државних службеника. Због наведених околности, сталност радног места (место рада) и сталност запослења нису обавезне категорије. То даље значи да се државни службеници могу преместити ако то захтевају потребе рада, а за такав премештај није потребна сагласност државног службеника.⁵⁷⁷

⁵⁷⁷ Залажући се за прецизност правне терминологије и „чисте институте”, проф. др Милан Влатковић, у излагању на XV стручном саветовању „Новине у радном и социјалном праву”, које је организовало Удружење за радно право и социјално осигурање (Златибор – октобар 2012), изнео је схватање да је законским одредбама и другим прописима оправдано раздвојити термине који се односе на промену радног места државног службеника, тако да се термином „премештај” означава промена радног места до које долази због потреба службе, без воље државног службеника или независно од ње, а ако та воља

Поредећи правне норме које регулишу институт премештаја, евидентно је да већина службеничких система предвиђа могућност премештаја свих државних службеника, па тиме и пореских службеника, услед службених потреба, како у оквиру истог органа, ако и у други државни орган.

Циљ премештаја јесте одржавање, односно спречавање пада квалитета рада јавног сектора, али и заштита службеника и омогућавање да он, по правилу, задржи радни статус кад се потребе у одређеној области рада промене.

Порески службеник може да буде премештен на друго одговарајуће радно место⁵⁷⁸ у истом државном органу – трајно, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози, а – привремено због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла.

Због потреба службе, порески службеник може бити трајно премештен на друго радно место, у складу с његовом стручном спремом и радним способностима, у истој или другој организационој јединици Пореске управе, у истом или другом месту рада, у истој или другој функцији, у складу с прописима којима се уређују права и дужности државних службеника и намештеника и општим прописима о раду.

Приликом премештаја с радног места које је разврстано у одређено звање у основним функцијама на радно место које је разврстано у одређено звање у осталим функцијама или обрнуто, под одговарајућим радним местом подразумева се радно место које је разврстано у звање сагласно члану 169ж став 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Привремени премештај у истом државном органу за све државне службенике може да траје најдуже једну годину, а у други државни орган у коме је повећан обим посла – најдуже шест месеци, с тим да изузетно може бити продужен најдуже за још шест месеци. О привременом премештају државног службеника из једног у други државни орган руководиоци закључују писмени споразум. После тога руководилац државног органа из кога се државни службеник премешта доноси решење о премештају. После протеча времена премештаја у истом органу или у други државни орган, државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. Такво законско решење је у складу са одредбом да у случају привременог

постоји, онда можемо говорити о распоређивању на друго радно место у истом звању (одговарајуће радно место) или распоређивању с напредовањем.

⁵⁷⁸ Члан 91. Закона о државним службеницима, гласи: „Одговарајуће радно место јесте оно чији се послови раде у истом звању као послови радног места са кога се државни службеник премешта и за које државни службеник испуњава све услове.”

премештаја, државни службеник задржава сва права на свом радном месту, односно сва права из радног односа остварује у државном органу из кога је премештен. Стога ни жалба на решење о привременом премештају не одлаже његово извршење.

Порески службеник може бити привремено премештен у Пореској управи као државном органу на начин уређен прописима о радним односима у државним органима (на одговарајуће радно мрсто), али исто тако може бити привремено премештен и на радно место у вишем звању, у трајању до дванаест месеци ако испуњава услове у погледу степена и врсте стручне спреме, знања и способности и ако је потребно да се радно место хитно попуни.

За разлику од Закона о државним службеницима⁵⁷⁹, по којем службеник који је привремено премештен задржава сва права на свом ранијем радном месту, укључујући плату, порески службеник који је привремено премештен на радно место у истом или вишем звању стиче сва права радног места на које је привремено премештен, док премештај траје.⁵⁸⁰

Порески службеник тако, може бити привремено премештен због потребе рада на друго радно место, и то како у функцији којој припада радно место с кога се премешта, тако и с радног места које припада основним функцијама Пореске управе на радно место у осталим функцијама и обрнуто ако испуњава услове за рад на том радном месту предвиђене актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Порески службеник се премешта и када потребе службе захтевају да се распореди на радно место у непосредно више звање до дванаест месеци, до када ће се изнаћи адекватно кадровско решење. Наведене одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији представљају решење којим су исправљени недостаци Закона о државним службеницима. Привременом распопређивању прибегава се у заиста хитном случајевима зато није правично да порески службеник који је премештен на радно место које је, обично, изненадно упражњено, у пракси, у највећем броју случајева радно место с већом одговорношћу (шеф одсека, директор филијале и др.), и поред већег радног ангажовања и повећане одговорности и даље остварује право на плату радног места с кога је привремено премештен. Уз наведено, задржавање раније плате је супротно и начелу једнаке плате за једнаки рад (нпр. привремено премештен државни

⁵⁷⁹ Члан 93. став 1. Закона о државним службеницима.

⁵⁸⁰ Члан 169е. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

службеник на радно место директора филијале, нема исту плату као остали директори филијала).

Један облик привременог премештаја је упућивање пореског службеника због потреба службе на радно место у другој организационој јединици Пореске управе, удаљеној и више од 50 километара од места његовог пребивалишта. Рок упућивања у непрекидном трајању може да износи до шест месеци.⁵⁸¹

Упућивање као правни институт примењује се када је потребно хитно реаговати у ванредним ситуацијама, када је дошло до поремећају у раду организационе јединице или када се спрема одређена акција контроле у сарадњи с Министарством унутрашњих послова, Управом царина или истражним органима.

Пореска управа послове из своје надлежности обавља на целој територији Републике Србије. Стога, решење према коме порески службеник због потребе службе може бити распоређен у другу организациону јединицу Пореске управе која је удаљена и више од 50 километара од места становања пореског службеника, одговара истом институту и решено је на сличан начин као у Закону о полицији⁵⁸² (где период упућивања износи од тридесет дана до дванаест месеци). Тај правни институт има и службенички систем Хрватске и важи за све државне службенике,⁵⁸³ а упућивање се може спровести тако што се државни службеник упућује на рад изван државне службе у управно тело „јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правну особу са јавним овластима у Републици Хрватској, односно међународну организацију, ради обављања привремених послова који захтевају посебне вештине и стучно искуство”, на рок који не може бити дужи од две године ако је радно место у Хрватској, а ако је у међународним организацијама, најдуже до истека мандата. После тога државни службеник се враћа на послове које је обављао пре упућивања на рад, односно на одговарајуће послове према стручној спреми.

У неким службеничким системима, нпр. у Француској, премештај, односно мобилност државног службеника је један од услова за напредовање, па они који су спремни за промену врсте и места рада имају боље шансе за напредовање. У склопу политике развоја мобилности у Француској између три огранка државне службе, Уредба бр. 2005-1569 од 15. децембра 2005. године прецизира да државни службеници

⁵⁸¹ Члан 169ж. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁵⁸² Члан 140. Закона о полицији, Републике Србије.

⁵⁸³ Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne uprave, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 33/06).

на локалном и болничком нивоу који су привремено премештени у корпус *administrateurs civils* могу да у њему остану неодређено време након две године службе.

Док се у осталим службеничким системима одлука о премаштају може донети и против воље службеника, у Шведској је право на одбијање премештаја без сагласности запосленог у јавним службама заштићено самим Уставом. Међутим, тумачење права забране премештаја без сагласности запосленог односи се на његово право да не буде без своје сагласности премештен изван регије у којој ради (домицил пореског службеника је регија, а не град у коме је распоређен).⁵⁸⁴

5. Напредовање пореских службеника

Напредовање као правни институт подразумева премештај пореских службеника на друго, у хијерархији државних органа, више радно место.

Напредовање, као посебан облик награђивања пореских службеника представља, пре свега, могућност која зависи од услова створених у државном органу (да постоји слободно радно место) и услова које треба да испуни службеник (да поседује одговарајућу врсту и степен стручне спреме, радно искуство, као и услове у погледу оцењивања).

У савременим државама, приликом одлучивања о напредовању државних службеника, па тиме и пореских службеника, примењују се објективана мерила (објективни критеријуми) које садржи мерит систем. Тај термин долази од енглеске речи *merit* – заслуга, вредност, врлина,⁵⁸⁵ а у суштини значи систем напредовања и награђивања према способностима. Не прихватајући политичке, породичне, клановске, и друге сличне критеријуме, мерит систем подстиче каријерно напредовање лица која имају одговарајуће образовање и способности. Тиме се, свакако, најбоље доприноси професионализацији рада државних службеника.

У нашем службеничком систему, порески службеник може да напредује у истом или другом државном органу премештајем на непосредно више извршилачко радно место или постављењем на положај или виши положај.

Непосредно више извршилачко радно место је оно чији се послови раде у непосредно вишем звању (виша група звања) или у истом звању (иста група звања), али

⁵⁸⁴ www.skatteverket.se – мај 2011. и 2013. године.

⁵⁸⁵ Више о томе видети: (McCurdy) Мекарди, *Public Administration*, Menlo Park, 1997. године, стр. 405 и даље.

на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу. Такође, порески службеник може да напредује без промене радног места преласком у виши платни разред.⁵⁸⁶

У непосредно више извршилачко радно место може да напредује државни, односно порески службеник коме је најмање два пута узастопно одређена оцена „нарочито се истиче” или четири пута узастопно „истиче се”, ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за рад на њему.

Табела број 7: Услови за стицање вишег звања пореских службеника у основним функцијама

Основне функције	Укупно радно искуство	Од тога у претходном звању	Радно искуство	Оцењивање (најмања оцена за стицање вишег звања)	Рок
Главни порески саветник	9 г.	Самостални порески инспектор	2 г.	„нарочито се истиче”	2 г.
Самостални порески инспектор	8 г.	Виши порески инспектор I	2 г.	„истиче се”	2 г.
Виши порески инспектор I	7 г.	Виши порески инспектор II	2 г.	„истиче се”	2 г.
Виши порески инспектор II	6 г.	Порески инспектор I	2 г.	„истиче се”	2 г.
Пор. инспектор I	5 г.	Пор. инспектор II	2 г.	„истиче се”	2 г.
Пор. инспектор II	4 г.	Порески инспектор	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порески инспектор	3 г.	Мл. пор. инспектор	2 г.	„истиче се”	2 г.
Млађи порески инспектор	1 г.			„истиче се”	
Виши порезник-стручни сарадник	3 г.	Порезник-стручни сарадник	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порезник-стручни сарадник	2 г.	Млађи порезник-стручни сарадник	2 г.	„истиче се”	2 г.
Млађи порезник – стр. сарадник	9м			„истиче се”	2 г.
Виши порески контролор	3 г.	Порески контролор	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порески контролор	2 г.	Млађи порески контролор	2 г.	„истиче се”	2 г.
Млађи порески контролор	6 месеци			„истиче се”	

Порески службеник може стећи непосредно више звање ако постоји упражњено одговарајуће радно место, ако има радно искуство потребно за радно место на које се премешта или распоређује и ако је у претходном звању радио одређено време

⁵⁸⁶ О напредовању у виши платни разред биће више речи у делу рада који се односи на плате државних службеника.

прописано законом, ако за последње две године пре стицања звања има позитивне оцене прописане законом, ако за последње две године пре стицања звања није кажњен за кривично дело и није кажњен дисциплинском мером због повреде радне дужности и ако се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности нити дисциплински поступак због повреде радне дужности.

Под радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у средњој стручној спреми сматра се: за пореског контролора, односно пореског референта – најмање две године радног искуства и то у звању млађег пореског контролора, односно млађег пореског референта; за вишег пореског контролора, односно вишег пореског референта – најмање три године радног искуства, од тога две године у звању порески контролор, односно порески референт.

Под радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у вишој стручној спреми сматра се: за порезника-стручног сарадника, односно пореског сарадника – најмање две године радног искуства и то у звању млађег порезника-стручног сарадника, односно млађег пореског сарадника; за вишег порезника-стручног сарадника, односно вишег пореског сарадника – најмање три године радног искуства, од тога две године у звању порезник-стручни сарадник, односно порески сарадник.

Под радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у високој стручној спреми, за пореске службенике у основним функцијама Пореске управе сматра се: за пореског инспектора – најмање три године радног искуства, од тога две године у звању млађи порески инспектор; за пореског инспектора II – најмање четири године радног искуства, од тога две године у звању порески инспектор; за пореског инспектора I – најмање пет година радног искуства, од тога две године у звању порески инспектор II; за вишег пореског инспектора II – најмање шест година радног искуства, од тога две године у звању порески инспектор I; за вишег пореског инспектора I – најмање седам година радног искуства, од тога две године у звању виши порески инспектор I; за самосталног пореског инспектора – најмање осам година радног искуства, од тога две године у звању виши порески инспектор I; за главног пореског саветника – најмање девет година радног искуства, од тога две године у звању самостални порески инспектор.

Под радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у високој стручној спреми за пореске службенике у осталим функцијама Пореске управе сматра се: за пореског саветника – најмање три године радног искуства, од тога две године у звању млађи порески саветник; за пореског саветника I – најмање пет

година радног искуства, од тога две године у звању порески саветник; за вишег пореског саветника – најмање седам година радног искуства, од тога две године у звању порески саветник I; за самосталног пореског саветника – најмање осам година радног искуства, од тога две године у звању виши порески саветник.

За стицање вишег звања по основу оцењивања потребно је да порески службеник са високом стручном спремом за последње две године пре стицања вишег звања буде оцењен: најмање оценом „истиче се” за звања млађи порески саветник, млађи порески инспектор, порески саветник, порески саветник I, порески инспектор, порески инспектор II, порески инспектор I, виши порески саветник, виши порески инспектор II, виши порески инспектор I, самостални порески инспектор, а најмање оценом „нарочито се истиче” за звања самостални порески саветник и главни порески саветник. Порески службеник са средњом и вишом стручном спремом да би стекао више звање, треба да буде за последње две године оцењен – најмање оценом „истиче се”

Табела 8: Услови за стицање вишег звања пореских службеника у осталим функцијама.

Основне функције	Укупно радно искуство	Од тога у претходном звању	Радно искуство	Оцењивање (најмања оцена за стицање вишег звања)	Рок
Самостални порески саветник	8 г.	Виши порески саветник	2 г.	„нарочито се истиче”	2 г.
Виши порески саветник	7 г.	Порески саветник I	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порески саветник I	5 г.	Порески саветник	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порески саветник	3 г.	Млађи порески саветник			
Млађи порески саветник	1 г.		2 г.	„истиче се”	2 г.
Виши порески сарадник	3 г.	Порески сарадник	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порески сарадник	2 г.		2 г.	„истиче се”	2 г.
Млађи порески сарадник	9м	Млађи порески сарадник		„истиче се”	2 г.
Виши порески референт	3 г.	Порески референт	2 г.	„истиче се”	2 г.
Порески референт	2 г.	Млађи порески референт	2 г.	„истиче се”	2 г.
Млађи порески референт	6 месеци			„истиче се”	

Порески службеник који стекне право на непосредно више звање по основу оцењивања, а нема слободног радног места у непосредно вишем звању, може да напредује два платна разреда у постојећем звању.⁵⁸⁷ Ти услови се разликују од услова уређених Законом о државним службеницима, односно Законом о платама државних службеника и намештеника,⁵⁸⁸ где су услови за напредовање државних службеника по основу оцењивања прецизније уређени. Сагласно наведеном, државни службеник коме је две године узастопно одређена оцена „нарочито се истиче” напредује за два платна разреда. За један платни разред напредује државни службеник коме је две године узастопно одређена оцена „истиче се” или оцене „нарочито се истиче” и „истиче се”, без обзира на њихов редослед. За један платни разред напредује државни службеник коме је три године узастопно одређена оцена „добар” или оцене „истиче се” и „добар”, без обзира на њихов редослед.

Такође, порески службеник који је у току рада стекао вишу или високу стручну спрему може бити распоређен на радно место за које је утврђено најниже звање у стеченој стручној спреми.⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ Члан 169њ. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁵⁸⁸ Члан 16. Закона о платама државних службеника и намештеника.

⁵⁸⁹ Овакво законско решење, у време доношења, одступало је од Закона о државним службеницима, према којима државни службеник који је у току рада стекао вишу стручну спрему од оне с којом је засновао радни однос, не може бити распоређен у органу државне управе на радно место за које се као услов предвиђа стечено образовање. Према Мишљењу Републичког секретаријата за законодавство 01 број:011-00-148/2008 од 5. јуна 2008. године: „Државни службеник који је обављао послове радног места које је разврстано у звање у оквиру више школске спреме, дакле који има радно искуство за обављање послова у том степену стручне спреме, нема потребно радно искуство за обављање послова на радном месту за које је потребна висока школска спрема... Према томе, то лице се може примити у радни однос у државном органу на основу јавног конкурса за попуњавање радног места у својству приправника.” Државни службеник није, дакле, имао „узлазну проходност” и поред чињенице да познаје већину послова из надлежности државног органа. Ако је желео да се запосли са стеченим образовањем, морао је да се јави на јавни конкурс за избор приправника па ако га конкурсна комисија предложи и буде изабран са листе за избор од стране руководиоца државног органа. Субјективни проблем државног службеника који је запослен на неодређено време и жели да напредује у каријери могао се решити променом радноправног статуса – са приправником се заснива радни однос на одређено време. Није било гаранције да ће пошто заврши приправнички стаж бити примљен у радни однос на неодређено време. Друга противуречност тог института, до доношења Уредбе Владе у априлу 2009. године, била је објективне природе. Наиме, државни стручни испит се полагао у две категорије: у једној за државне службенике са завршеном средњом и у другој за државне службенике са вишом и државне службенике с високом школском спремом – испит су полагали заједно. Болоњска декаларација која последње две категорије означава као високо образовање на студијама I, односно II степена, давала је оправдање за такво рангирање стручних испита. Међутим, није било објашњења зашто Закон о државним службеницима тражи да државни службеник прође кроз институт приправништва, када му је већ (исти законодавац) издавањем уверења о положеном државном стручном испиту признао стручну способност за обављање послова у вишој, односно високој школској спреми. Наведене проблеме је уклонила одредба ЗАКОНА О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ, која је поштвала потребе Пореске управе за стручним обављањем послова уз континуитет у раду, а по угледу на ову одредбу, како је већ наведено, у децембру 2009. године, измењен је Закон о државним службеницима.

Напредовање пореског службеника у виши платни разред и распоређивање у виши степен стручне спреме предлаже руководилац унутрашње јединице у којој порески службеник ради, после разговора с лицем које му је непосредно претпостављено.

Слична решења налазимо и у упоредном праву. Ма пример, напредовање државних службеника у Француској може бити „напредовање по лествици”, кад службеник после одређеног времена – 18 месеци или две године, зависно од начина обављања посла, „прелази” на виши степен у лествици коефицијената плата (напредовање по платним разредима у истој платној групи) или „напредовање по степену” – унапређење које се успоставља по избору вишег органа, а понекад и путем конкурса (напредовање у вишу платну групу). Унапређење обично подразумева промену посла. Та врста напредовања није право, па је могуће да се у току радног века никада не догоди службенку.⁵⁹⁰

У Немачкој управи се напредовање заснива на постигнућима и способностима (систему оцењивања), дужини радног стажа и буџетским ограничењима.

Напредовање је могуће стицањем вишег звања или премештајем на више радно место и у службеничком систему Словеније. Критеријуми који се процењују кад је напредовање у питању јесу годишња оцена рада и дужина радног стажа. О напредовању одлучује надлежни орган. Између два унапређења је потребно да прођу најмање три године. Државни службеник у Словенији може, на основу закона, напредовати у виши платни разред у оквиру свог радног места или функције. Државни службеници на радним местима гдје је могуће напредовање на вишу функцију, могу напредовати највише пет платних разреда. Услови за њихово напредовање у виши платни разред су радна успешност исказана у ранијем раздобљу, која се оцењује на основу резултата рада, самосталности, стваралаштва, тачности и поузданости при обављању посла, квалитетног учествовања у организацији рада, као и других способности у вези с обављањем посла.⁵⁹¹

И у Хрватској државни службеник може напредовати на основу годишње оцене његовог рада – у непосредно више звање (вишу платну групу) или у виши платни разред исте платне групе.⁵⁹²

⁵⁹⁰ Бребан, Ги, *наведено дело*, стр. 317.

⁵⁹¹ Администрација и државна служба у 27 држава чланица Европске уније: www.suk.gov.rs/dotAsset (извор за све наведене државе) – март 2013.

⁵⁹² Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, u Republici Hrvatskoj („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 77/07).

5.1. Ванредно напредовање

Могућност ванредног (убрзаног) напредовања предвиђена је у многим службеничким системима, преваходно да би се стимулисао стручн кадар да остане у државној управи.

Чланом 88. Закона о државним службеницима предвиђена је могућност убрзаног напредовања за оне државне службенике који остварују натпросечне резултате рада. Наведеном одредбом је предвиђено да државни службеник који је премештен на непосредно више радно место зато што му је два пута узастопно одређена оцена „нарочито се истиче” може, и кад не испуњава услове везане за радно искуство, бити премештен на непосредно више извршилачко радно место ако му опет буде одређена оцена „нарочито се истиче”. При томе се, наравно, оцене на којима је засновано напредовање, не узимају у обзир за следеће напредовање.

У правном институту датом као „напредовање на више извршилачко радно место” у члану 88. став 2. Закона о државним службеницима, заправо је изложен институт ванредног напредовања, чиме се показује брига за развој каријере државних службеника, а посебно младих, талентованих и вредних.

Сагласно том принципу, Законом о пореском поступку и пореској администрацији уређено је да порески службеник чији је рад по завршетку године оцењен оценом „нарочито се истиче”, а који је постигао изузетне резултате рада, може привремено стећи више звање. Више звање порески службеник може стећи и у години у којој испуњава услове за стицање старосне пензије.

За разлику од општег службеничког режима, који се не бави питањем учесталости броја ванредног напредовања, из чега се може закључити да је ванредно напредовање могуће после сваког циклуса оцењивања од три године, у Пореској управи ванредно се може напредовати само једном, а одлуку о ванредном напредовању доноси директор Пореске управе, на образложен предлог непосредног руководиоца.

За напредовање државних службеника на сваки, а не само на непосредно виши положај, морају да буду испуњени услови везани за оцењивање,⁵⁹³ постојање слободног радног места и радно искуство.

⁵⁹³ Чланом 69. Закона о државним службеницима уређено је да право учешћа на интерном конкурс за кад положај попуњава Влада имају само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који

5.2. Губитак звања

Законом о државним службеницима и Законом о пореском поступку и пореској администрацији није предвиђен институт губитка звања државних, односно пореских службеника, осим у посебним условима.

Ти услови су најпре везани за институт оцењивања, односно за ванредно оцењивање службеника које се спроводи када је пореском/државном службенику у поступку редовног годишњег оцењивања одређана оцена „не задовољава”.⁵⁹⁴

Други случај се односи на измену унутрашњег уређења државног органа, односно на измене правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији, којим су нека радна места укинута или којим је смањен број државних службеника, када се прекобројни државни службеници премештају на друга радна места. Ако не постоји одговарајуће радно место, прекобројни порески/државни службеник може се сагласити да буде премештен (трајно распоређен) на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми, чиме губи звање које је имао.

Државни службеник може да изгуби звање и ако у дисциплинском поступку буде оглашен кривим за тежу повреду дужности из радног односа, због чега му буде изречена дисциплинска мера: премештај (трајни) на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен.

Привремено, односно условно, државни службеник губи звање ако му у дисциплинском поступку буде изречена дисциплинска мера којом му се одређује непосредно нижи платни разред и забрана напредовања четири године.

Чланом 169м Закона о пореском поступку и пореској администрацији, порески службеник губи звање ако му се у дисциплинском поступку изрекне дисциплинска мера којом се премешта на радно место у нижем звању, за време за које је та мера изречена, односно привремено, што указује на то да одредба Закона о пореском поступку и пореској администрацији садржи блаже санкције у случају повреде дужности из радног односа пореских службеника од одредаба које се односе на радноправни положај државних службеника.

су у претходне две године оцењени оценом „нарочито се истиче”, који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут.
⁵⁹⁴ Члан 85. и 86. Закона о државним службеницима.

Државни службеник дакле губи звање под наведеним условима, као и у случају престанка радног односа у државном органу, када престаје да буде државни службеник, а порески службеник губи звање престанком радног односа у Пореској управи, мада преласком на рад у други државни орган, може остати државни службеник.

6. Оцењивање

Принцип професионализма у државној управи подразумева не само обезбеђивање непристрасног и објективног одабира кадра већ и објективно праћење и оцењивање рада државних службеника, успостављање јасних правила понашања и односа према јавним пословима као предуслова за успостављање механизма мотивације и награђивања, укључујући и напредовање у каријери, као и успостављање одговарајућег стимулативног система зарада. У међусобној повезаности наведени елементи представљају важне карике у ланцу управљања и развоја кадрова, односно обезбеђивања ефикасног деловања службеничког система.

Закон о радним односима у државним органима⁵⁹⁵ такође је садржавао одредбе о оцењивању запослених. У члану 33. став 2. уређено је да се ради утврђивања постојања услова за напредовање, рад запослених оцењује једном годишње. Због недоречености законских норми, као и због чињеница да је оцењивање запослених стављено искључиво у функцију напредовања, углавном се није спороводило, а виша звања су додељивана најчешће одмах након што запослени испуни услов везан за радни стаж.

Оцењивање као систем и поступак провере рада примењује се на исти начин и њему се подвргавају сви државни службеници, укључујући пореске службенике. Не оцењују се државни службеници који руководе државним органом, државни службеници који су у календарској години радили мање од шест месеци без обзира на разлог, као и државни службеници који су засновали радни однос на одређено време.⁵⁹⁶ Оцењивање је континуиран процес који се испољава кроз годишње извештавање државног службеника о оцени, после чега следи доношење решења.

Циљ оцењивања је добијање објективног, ваљаног и упоредивог прегледа успеха у послу, способности и стручности државних службеника, откривање и отклањање

⁵⁹⁵ „Службени гласник Р.Србоје”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 44/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука УС, 79/05 – др. закон, 81/05 – исправка др. закона и 83/05 – исправка др. закона.

⁵⁹⁶ Члан 83. став 2. Закона о државним службеницима.

недостатака у раду, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању.⁵⁹⁷

При оцењивању се примењују мерила за оцењивање⁵⁹⁸, а вреднују се резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња с другим државним службеницима и остале способности које захтева радно место.

Оцењивање укључује давање оцене за „постигнуте резултате”, која чини 50% оцене, као и давање оцене за остала вредности које чине осталих 50% оцене. Приликом оцењивања постигнутих резултата рада државног службеника потребно је проценити степен реализације сваког појединачног радног циља по кварталима и водити рачуна о квалитету, квантитету и поштовању рокова.

Самосталност се оцењује у односу на то колико је државни службеник способан да испуни своје радне циљеве, реши проблеме с којима се сусрео у раду без ослањања на подршку или савет колега или надређених и колико је способан да се прилагоди променама и новим ситуацијама. Стога за државне службенике који раде у тиму, самосталност у раду треба уравнотежити с мерилем „квалитет сарадње”.

Стваралачка способност се оцењује у односу на то колико је државни службеник способан да аналитички и креативно расуђује и процењује чињенице и околности када доноси одлуке и даје предлоге за решавање проблема, на основу анализе чињеница и осталих околности предмета у складу с правним оквиром којем је циљ остваривање резултата управе у корист грађана. Стваралачка способност је значајнија за радна места у вишим звањима, у оквиру којих се развија политика одређене области државне управе.

Предузимљивост се оцењује у односу на то колико је државни службеник способан да планира и испуни своје радне циљеве, без посебних упутстава претпостављеног, у оквиру одговорности и овлашћења свог радног места. Односи се на способност државног службеника да предузме све активности које су неопходне да правилно изврши конкретан задатак на време, без изричитих и детаљних налога или усмеравања, да добровољено преузме додатне одговорности изван одговорности садржаних у опису његовог радног места и да обнови и унапреди своја знања и вештине. То је значајна карактеристика модерног државног службеника и подједнако важно на свим нивоима службе.

⁵⁹⁷ Др Ханс Ахим Рол (Hans Achim Roll) Приручник за оцењивање државних службеника, Београд, 2009.

⁵⁹⁸ Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС”, бр. 11/06 и 109/09).

Прецизност и савесност се оцењује у односу на то колико је државни службеник способен да послове заврши благовремено и на прописан начин, на поштовање вишеструких приоритета у кратком року.

Квалитет сарадње се оцењује у односу на то колико је државни службеник способен да усклађено комуницира с претпостављенима, колегама и потчињенима, колико је способен да одржава професионалан однос с другим људима унутар и ван државног органа (клијенти/странке), без обзира на њихов карактер и ставове. Квалитет сарадње укључује и менаџерске компетенције – организационе вештине, руковођење пројектима, вештине контроле и комуникације, способност рада у тиму.

Ако одређено радно место захтева друге посебне вештине, у оцењивње могу да се укључе и друга додатна мерила, али је потребно да државни службеник који се оцењује о томе буде обавештен унапред.⁵⁹⁹

Пошто оцењивање захтева анализирање које се заснива на одговарајућим доказима, прихватљивост доказа и њихова снага зависе од оцене о којој се ради, тако да највиша и најнижа оцена захтевају прецизирано образложење и веома јаке доказе, док се у случају осталих оцена могу применити блажи стандарди, јер су те оцене ближе просечном резултату. Исто тако, оцењивач мора да поткрепи свој суд (оцену) низом добро документованих примера прикупљених током целог периода оценивања.

Државни службеник оцењује се једном у календарској години, најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину. Оцену одређује руководилац решењем. Оцене су: „не задовољава”, „задовољава”, „добар”, „истиче се” и „нарочито се истиче”. Пре доношења решења, јединица за кадрове на предлог овлашћеног оцењивача, дужна је да руководиоцу органа достави припремљен извештај о оцењивању и предлог решења којим се државном службенику одређује оцена. Али, ако је државни службеник који се оцењује непосредно подређен руководиоцу државног органа, извештај о оцењивању се не припрема. Руководилац државног органа у том случају доноси решење којим државном службенику одређује оцену, пошто с њим обави разговор о резултатима његовог рада, саопшти му своје мишљење и размотри његово мишљење о томе.

Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују се квартално, а државни службеник чији су резултати постигнути у

⁵⁹⁹ Додатна мерила приликом оцењивања државног службеника, зависно од врсте и степена радног места, могу бити: лидерске вештине, владање информационим технологијама, знање језика, вештина комуникације, специфична научна и техничка знања, спремност на преузимање додатних задатака.

извршавању послова радног места и постављених циљева у једном кварталу вредновани најнижом оценом – „не задовољава”, упућује се на ванредно оцењивање, по истеку 30 радних дана од дана коначности решења којим му је одређена оцена „не задовољава”, а може бити упућен на додатно стручно оспособљавање.

Увођењем обавезе кварталног вредновања резултата рада државних службеника изменама и допунама Закона о државним службеницима од 17. децембра 2009. године,⁶⁰⁰ створене су законске претпоставке за успостављање института превременог оцењивања државног службеника. Циљ увођења превременог оцењивања је успостављање могућности за брзо и ефикасно реаговање када државни службеник не остварује резултате рада. Наиме, према раније важећим законским одредбама државном службенику чији је рад већ у првом кварталу вреднован најнижом оценом, радни однос по том основу није могао да престане до наредне године, по спроведеном редовном и ванредном оцењивању јер се решење о оцени државног службеника доноси једанпут годишње, а законом је била утврђена обавеза ванредног оцењивања државног службеника коме је одређена оцена „не задовољава” по протеклу 90 дана од коначности решења о оцени. Пошто се државни службеник коме је у превременом оцењивању одређена оцена „не задовољава” упућује на ванредно оцењивање, изменама Закона период за ванредно оцењивање је скраћен са 90 на 30 радних дана. Државни службеник коме на ванредном оцењивању буде одређена оцена „задовољава” премешта се на радно место разврстано у непосредно ниже звање које одговара степену његовог образовања и одређује му се коефицијент платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен, а ако такво радно место не постоји, одређује му се платни разред с непосредно нижим коефицијентом у оквиру платне групе која одговара звању у које је извршилачко радно место државног службеника разврстано. Наведеним одредбама врше се измене у оквиру каријерног система у смислу напредовања, али и „назадовања” државних службеника. Решењем којим је на ванредном оцењивању одређена оцена „не задовољава” утврђује се и да државном службенику престаје радни однос.

Почетком 2010. године извршено је преклапање редовног циклуса оцењивања уређеног Законом о државним службеницима и ванредног оцењивања према Закону о одређивању максималног броја запослених у државној администрацији.⁶⁰¹ Пошто је овај потоњи закон ступио на снагу 17. децембра 2009. године, а Одлука Владе о

⁶⁰⁰ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 104/09.

⁶⁰¹ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 104/09.

одређивању максималног броја запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање⁶⁰² донета и у примени је од 26. децембра 2009. године, то је ванредно оцењивање завршено 16. јануара 2010. године.⁶⁰³

Чланом 10. Закона о одређивању максималног броја запослених у државној администрацији предвиђено је да су руководиоци органа државне управе, јавних агенција и организација за обавезно социјално осигурање и друга овлашћена лица у тим органима, односно агенцијама и организацијама, у складу са законом, дужни да изврше проверу квалитета рада запослених у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона. Истим чланом утврђено је да се провера квалитета рада државних службеника у органима државне управе изврши оцењивањем свих државних службеника, без обзира колико је времена државни службеник провео на раду у државном органу. У оцењивању државног службеника узимају се у обзир и све оцене дате државном службенику у претходном периоду од две године, односно у краћем периоду – зависно од времена које је провео на раду у статусу државног службеника и добијених оцена. Решење о оцени државног службеника коначно је и против њега се може покренути управни спор. Државном службенику коме решењем буде одређена оцена „не задовољава” престаје радни однос даном коначности решења. Провера квалитета рада намештеника, врши се утврђивањем да ли запослени остварује резултате рада, односно да ли има потребна знања и способности за обављање послова на којима ради. Ако запослени не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради, отказује му се уговор о раду, у складу са законом.

⁶⁰² „Службени гласник Р. Србије”, бр. 109/09.

⁶⁰³ Да ли је налог законодавца да се изврши обиман посао ванредног оцењивања за 30.000 државних службеника испунио циљ – да се према квалитету рада одвоји одређен број државних службеника који ће изгубити посао? Већин аколега који раде у функцији људских ресурса сматра да није, јер су одредбе Закона о ванредном оцењивању имале оправдање у јесен 2009. године, када је усвојен предлог закона. Влада као предлагач је предложила Народној скупштини доношење тог закона по хитном поступку, сматрајући да разлози произлазе из потребе да се, након његовог доношења донесу одговарајући подзаконски акти, изврши провера квалитета рада запослених у прописаном року, као и да се омогући да се до 31. децембра 2009. године донесу нови акти о систематизацији радних места. Влада је сматрала да би недоношење тог закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад државних органа и организација. То су истовремено, били и разлози због којих је предложено да Закон ступи на снагу наредног дана од дана његовог објављивања.

У државним органима с великим бројем запослених, решења о ванредном оцењивању су подељена до краја јануара текуће године, у неким нешто касније. Упоредо с тим, текле су активности на спровођењу редовног оцењивања, које је требало завршити до краја фебруара текуће године. Кашњење у доношењу Закона о одређивању максималног броја запослених у државној администрацији обесмислило је поступак ванредног оцењивања, јер се исти ефекат могао постићи у редовном циклусу оцењивања. Тиме би, службеници, оцењивачи и организационе јединице у државним органима које се баве људским ресурсима били ослобођени непродуктивног и узалудног посла.

На крају овог дела излагања треба нагласити да је од самог почетка увођења оцењивања државних службеника, у великом броју замаља тај институт био предмет оштрих критика и оспоравања. Основна замерка је да непосредни руководиоци – оцењивачи, немају довољно знања о раду службеника и нису у стању да тај рад објективно оцене, што неретко доводи до стварања лоше радне атмосфере и негативно утиче на радни морал целокупне организације. Уз наведено, резултати послова који се обављају у државној управи ретко се могу квантитативно изразити, већ се пре свега цени њихов квалитет, па је то још један разлог због кога је теже објективно проценити рад службеника. Да би се систем оцењивања подигао на виши ниво, потребно је да се поступак оцењивања спроведе ваљано, као и да се испуни низ других претпоставки: постојање поверења између службеника и оцењивача и постојање и уважавање заједничких организационих циљева.⁶⁰⁴

Оцењивање државних службеника постоји као нераздвојан део службеничког система и опште правило које се користи у циљу управљања каријером, и напредовања, али постоје разлике у начину и роковима оцењивања, у распону од шест месеци (Република Српска) до оцењивања једном у три године (Немачка – на појединим радним местима).

Поступак оцењивања државни/пореских службеника који се примењује у Србији заснован на савременој пракси у тој области. Искуства других земаља у примени сличних система оцењивања ипак показују да је за правилно спровођење поступка и објективно оцењивање потребно најмање четири или пет година од увођења института оцењивања у правни систем службеничког права.

Пореска управа даје свој допринос развоју и бржем овладавању правилима система оцењивања. У оквиру Центра за велике пореске обвезнике, под покровитељством стручњака из Европске уније, у току 2012. и 2013. године, спроведен је пилот-пројекат оцењивања са одређеним изменама у односу на утврђени начин оцењивања: у начину комуникације између оцењивача и запосленог, периодима у којима је обавезан разговор (кварталано) и привремена оцена учинка (средином године), као и врста запослених који се оцењују (запослени на одређено време). Резултати пројекта биће анализирани и примењени у оквиру осталих организационих јединица Пореске управе.

⁶⁰⁴ Више о томе видети код: Ф. Тејер „Performance Appraisal and Merit Pay Systems: the Disasters Multiply“ Review of Public Personnel Administration, Vol 7; No. 2, 36–53 (1987); Ј. Налбандиан „Performance Appraisal: If only People were not Involved“ Public Administration Review, мај–јун 1981, стр. 392–396.

7. Стручно усавршавање, оспособљавање, додатно образовање службеника

Право на стручно усавршавање, као део права на рад, гарантовано је бројним домаћим и међународним правним актима. Удружено с принципом *Lifelong learning*⁶⁰⁵ – представља окосницу института стручног усавршавања које се спроводи у државној управи.

Стручно усавршавање пореских/државних службеника има своје специфичности, произишле из природе и значаја посла који та лица обављају и његове важности за државу, као и чињенице да је послодавац управо држава, и као послодавац треба да ради на развијању свести код запослених о неопходности сталног стицања нових знања. Остваривање права на рад „не значи престанак потребе за даљим и континуираним усавршавањем.”⁶⁰⁶ Због чињенице да значај кадра у савременом свету све више расте „уместо снаге оружја и снаге новца, најзначајније средство утицаја и моћи у XXI веку биће знање.”⁶⁰⁷

Порески службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа.⁶⁰⁸ У складу с тим, средства за стручно усавршавање се обезбеђују у буџету Републике Србије у складу с програмима којима се одређују облици и садржина усавршавања и висина средстава за усавршавање. Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за сваку годину доноси Влада на предлог Службе за управљање кадровима, а програме посебног стручног усавршавања државних службеника за одређени орган, за сваку годину доноси руководилац, према посебним потребама државног органа.

⁶⁰⁵ Доживотно учење, образовање. Односи се на идеју учења која траје читавог живота – www.edukacija.rs – јануар 2013.

⁶⁰⁶ Јовановић, Предраг: Радно право, (2002. стр. 280.

⁶⁰⁷ Лилић, Стеван (2008): Управно право – управно процесно право, „Службени гласник”, Београд, стр 257, наведено према: Драгољуб Кавран (1991): Организација, кадрови, руковођење (наука о управљању), Београд, стр. 70.

⁶⁰⁸ Неопходност уређења области стручног усавршавања државних службеника исказана је у Републици Србији у више стратешких докумената, почев од Стратегије реформе државне управе, преко Акционог плана за спровођење реформе државне управе, до Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију. Тако се у том последњем документу из 2008. године, између осталог, истиче: „С обзиром на искуства држава чланица ЕУ и кандидата за чланство у ЕУ, Србији ће бити потребни добро обучени, ефикасни и стручни службеници у државној управи како би успешно спровела Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ и наставила интеграцију у ЕУ. Све земље у том процесу предузеле су обимну и дугорочну обуку државних службеника, која се одвијала упоредо са реформом саме државне управе и која је подразумевала континуирано усавршавање као право и обавезу запослених у државној служби.” – Народна скупштина, Одсек за информативно-истраживачке послове – Стручно усавршавање запослених у службама парламената (3. октобар 2011) – www.parlament.gov.rs – април 2012.

Стручно усавршавање пореских службеника у директној је корелацији са институтом оцењивања. У току поступка оцењивања државног службеника, процењује се обука коју је службеник похађао у години за коју се оцењује, исказана кроз њену садржину и повећан степен квалитета рада државног службеника. Такође се у односу на актуелне недостатке и пропусте у раду државног службеника процењује које би обуке требало да „прође” у следећој години. Ако је у питању одличан службеник на чију каријеру треба обратити посебну пажњу, службеник који је предвиђен за напредовање или руководилац, потребно је предвидети и посебне обуке за те категорије запослених (вештине руковођења, управљања људским ресурсима и сл.). Право на стручно усавршавање као део права на рад, тиме се, кроз принцип индивидуализације, прилагођава државном службенику као категорији запослених, али и као појединцу.

Међутим, и поред прокламованог принципа права на стручно усавршавање пореских службеника, остаје спорно остваривање тог права у пракси, зато што директно зависи од расположивих средстава која је за ову сврху, послодавац у могућности да одвоји. Нажалост, то су прве апропријације из финансијског плана, које се у време кризе једноставно бришу.

Пореском службенику може да се омогућити додатно образовање ако је такво образовање значајно за државни орган. Кандидати се бирају на интерном конкурс у државном органу, а предност има државни службеник с вишим просеком оцена у последње три године. Трошкове додатног образовања сноси државни орган. Ако додатно образовање захтева привремено одсуство с рада, државни службеник има право на мировање радног односа. Права и обавезе државног службеника који се додатно образује уређују се уговором. По завршеном додатном образовању, државни службеник се премешта на радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем, а обавезан је да остане на раду у државном органу најмање двоструко време трајања додатног образовања. У противном, дужан је да једнократно врати све трошкове додатног образовања. Такође је обавезан да у року од једне године положи државни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Ако га не положи, престаје му радни однос.⁶⁰⁹

У упоредним правним системима државни службеници такође имају право и дужност да похађају обуку за стручно усавршавање и оспособљавање према потребама

⁶⁰⁹ Више о овоме у делу рада који се односи на државни стручни испит.

органа управе. Нормативни и институционални оквири обухватају разноврсне облике образовања и обука државних/пореских службеника који се реализују кроз општи програм и програм посебног стручног усавршавања.

У Француској постоји више школа и института који су специјализовани за обуку државних службеника. Те институције обезбеђују обуку у домену практичних и професионалних вештина и метода рада потребних за различита радна места, као и обуку која се односи на међународну сарадњу. Поред Националне школе за администрацију, то је пет института за регионалну администрацију и Центар за европске студије у Стразбуру, који пружа обуку о европским пословима. Такође, свако министарство има и један број школа и института који пружају обуку за специфична радна места.⁶¹⁰

У оквиру Министарства за јавну управу Републике Словеније формирана је Управна академија, као „платформа за континуирано и систематско развијање вештина и знања јавних званичника”. Поред обавезе државних службеника на полагање државног испита, као и посебног испита за рад у одређеним сегментима државне управе (порески инспектори)⁶¹¹, државни службеник је обавезан да у року од једне године по напредовању у звању, заврши обуку на коју га упуту руководиоца. Такође су сви државни службеници који су именовани на положаје, обавезни да у року од петнаест месеци од дана именовања на позицију, стекну функционално знање административног управљања и управљања људским ресурсима.⁶¹²

Сви државни службеници имају право да се пријаве за обуке, као и за додатно образовање (путем интерног конкурса) ако је то усклађено с радним местом и врстом посла који обављају. Осим тога, постоје и додатни критеријуми за одобравање обуке, као што је: стицање додатног функционалног знања; котизација и остали трошкови; несметано спровођење процеса рада у току обуке; број већ одобрених обука; неблаговремено пријављивање или отказивање.

Свако одсуствовање са обуке без дозволе сматра се за неоправдано одсуство са посла, а полазник који нередовно испуњавања обавезе⁶¹³ из програма додатног образовања (присуство на предавањима, полагање испита итд.), дужан је да надокнади трошкове.

⁶¹⁰ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ (2008), Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну управу – www.suk.gov.rs – фебруар 2013. године.

⁶¹¹ Члан 20. став 1. Закона о давњни служби („Uradni list RS”, преčišćen tekst, št. 108/09).

⁶¹² Више о томе види www.mju.gov.si – јул 2012. године.

⁶¹³ *Ibid.*

Под сличним условима је уређен институт стручног усавршавања и образовања службеника управе у Хрватској. Задатак практичног увођења система образовања кадра има Државна школа за јавну управу.

Сви порески службеници имају право да учествују у програмима обуке ако постоје расположива средства и ако испуњавају услове за поједини програм обуке. Међутим, ако службеник не испуњава своје обавезе и не присуствује обуци, неће добити потврду о успешном похађању, односно завршетку програма обуке. Ако се има у виду да се време проведено на обуци сматра временом проведеним на раду, изостанак представља основу за дисциплинску одговорност. Евиденцију о врсти обуке и успешности реализације води посебно одељење у оквиру Министарства управе надлежно за службеничке односе.⁶¹⁴

7.1. Приправништво

Приправништво је посебан вид стручног оспособљавања, у току кога се лице које први пут заснива радни однос у својој струци оспособљава за самосталан рад. Изузетно се радни однос у статусу приправника може засновати и с лицем које је код другог послодавца било у радном односу краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену образовања који је услов за рад на тим пословима, али се време проведено у радном односу код другог послодавца не урачунава у приправнички стаж у државном органу, јер се сматра да краће време од периода утврђеног Законом, није довољан период за овладавање пословима у државном органу, односно за осамостаљивање у раду.

Приправник заснива радни однос на одређено време по спроведеном јавном конкурсима. Приправнички стаж на радним местима с високим образовањем студија другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно са основним студијама у трајању од најмање четири године - траје једну годину, на радним местима с високим образовањем студија првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно са студијама у трајању до три године - девет месеци, а на радним местима са средњим образовањем - шест месеци. Посебним законом може бити одређен

⁶¹⁴ Zakon o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13); Uredba o oblicima, načinima i uslovima obrazovanja državnih službenika, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 10/07).

приправнички стаж који траје дуже или краће него што је предвиђено Законом о државним службеницима, а приправнику који из оправданих разлога одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава се приправнички стаж онолико колико је трајало његово одсуство.

Приправници се оспособљавају за самосталан рад према програму који доноси руководилац и у коме је именован ментор који прати његово оспособљавање. Ментор сваком приправнику одређује посебан програм оспособљавања и државне службенике који прате његов рад у различитим временским размацама. Пошто се оконча приправнички стаж, ментор даје руководиоцу писмено мишљење о оспособљености приправника.

Пошто оконча приправнички стаж и положи државни или посебни стручни испит, приправник може да настави рад на неодређено време ако постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се распоређивање уклапа у донесени кадровски план.

7.2. Уговор о стручном оспособљавању

Правни институт уговора о стручном оспособљавању, увршћен у Закон о државним службеницима, изменама у 2009.години. Овај институт омогућава лицима која немају радно искуство да га стекну радом у државном органу и у случају да не заснују радни однос, што даље значи да руководилац може с незапосленим лицем закључити уговор о стручном оспособљавању без накнаде од стране државног органа, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита.

Уговор за оспособљавање за рад лица са средњим образовањем закључује се најдуже на шест месеци, а за рад лица с високим образовањем - на девет месеци, односно најдуже на годину дана.

Одредба истога садржаја увршћена је у Закон о државним службеницима Хрватске, изменама и допунама из маја 2011. године, као члан 61а. и носи назив: Стручно оспособљавање без заснивања радног односа.⁶¹⁵

⁶¹⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 49/11).

8. Одлучивање о правима и дужностима службеника

О правима и дужностима службеника који руководи државним органом одлучује Високи службенички савет кад је службеника поставила Влада, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.

О правима и дужностима пореског/државног службеника одлучује руководилац органа решењем у складу с принципима општег управног поступка, ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Руководилац може писмено да овласти одређеног службеника⁶¹⁶ да уместо њега одлучује о правима и дужностима пореских/државних службеника, овлашћењем које може бити ограничено по садржини и трајању.

Када се промени унутрашње уређење државног органа, кад Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији буде тако измењен да нека радна места буду укинута или број државних службеника смањен, прекобројни државни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места, а предност имају они с бољим оценама у последње три године. Ако одговарајуће радно место не постоји, прекобројни државни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми.⁶¹⁷ Ако се државни службеник не сагласи с премештајем, руководилац доноси решење о престанку радног односа. Ако радно место на које државни службеник може бити премештен не постоји, коначно решење којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен, доставља се Служби за управљање кадровима ради евиденције на интерном тржишту рада и испитивања могућности његовог премештаја.

Ако се донесе нови правилник, сви државни службеници се распоређују на одговарајућа радна места, при чему руководилац води рачуна о томе на којим су пословима радили пре него што су распоређени.

Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг или део делокруга преузме други државни орган, он преузима и државне службенике из укинутог државног органа, а решења о томе доноси руководилац државног органа који је преузео делокруг. До

⁶¹⁶ Државни службеник на кога се преноси овлашћење мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци.

⁶¹⁷ Члан 133. став 2. Закона о државним службеницима.

доношења новог правилника у државном органу који је преузео делокруг, преузети државни службеници настављају да раде послове које су радили, а право на плату остварују према дотадашњим решењима. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеници из укинутог државног органа постају нераспоређени даном укидања државног органа. Решења којима се утврђује њихов нови статус - нераспоређених државних/пореских службеника, доноси руководилац Службе за управљање кадровима.

У свим анализираним правним системима, порески/државни службеник се ради остваривања својих права писмено обраћа руководиоцу органа.

Против акта којим је одлучено о његовим правима или обавезама, службеник има право да поднесе приговор руководиоцу органа или да се жалбом обрати другостепеном органу који се образује изван матичног органа на нивоу државне управе, за све државне органе или према деловима државне управе (нпр. Жалбена комисија Владе је надлежна да у другом степену одлучује о жалбама службеника из државних органа и служби Владе, а Жалбене комисије судова и јавног тужилаштва да одлучује о жалбама службеника из тих органа). Решење другостепеног органа је коначно у управном поступку и против њега се може покренути спор пред надлежним судом.

9. Одговорност службеника

Како се развијају управне организације, тако расте и важност задатака које обављају државни/порески службеници. Стога су, уз правила струке, важни и други правни прописи који регулишу њихов рад.

Основно начело одговорности државних/пореских службеника је начело личне одговорности за законито, савесно, стручно и делотворно обављање радних дужности. Порески/државни службеник је дисциплински одговоран, ако својом кривицом не испуњава радне дужности (радну обавезу) која представља и подразумева укупност обавеза запосленог у радном односу, а због чије повреде може да одговара и да се према њему примене одговарајуће мере.⁶¹⁸

⁶¹⁸ Sigma Balkanans Reports, Republic of Serbia, Public Service and the Administrative Framework, June, 2007, стр 8.

9.1. Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност представља специфичан вид правне одговорности, јер се примењује само на запослене – физичка лица у радном односу, а радња повреде дужности може, под одређеним условима, истовремено представљати и кривично дело, односно прекршај. Стога, кривична, прекршајна односно материјална одговорност пореских/државних службеника, не искључује дисциплинску одговорност и дисциплинско кажњавање за исто дело које је било предмет кривичног и прекршајног поступка, односно поступка за утврђивање штете проузроковане на раду или у вези с радом, без обзира на то да ли је запослени ослобођен кривичне, прекршајне односно материјалне одговорности. Следећи принцип самосталне и независне одговорности, дакле, државни службеник може за исти животни догађај да одговара како дисциплински, тако и, истовремено, кривично, односно прекршајно.

Дисциплинској одговорности подлежу, дакле, службеници на извршилачким радним местима и службеници н аположају.

Дисциплински поступак против службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, а против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган или тело – тело одређено његовим актима. Против државног службеника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца, а кад државни службеник руководи државним органом – на предлог Владе.

Порески службеник подлеже дисциплинској одговорности за све повреде дужности из радног односа, које су у време извршења прописане законом и посебним колективним уговором, којима се уређује положај и одговорност државних службеника и намештеника, а запослени чини повреду, односно дисциплинско дело када својом кривицом изврши повреду дужности из радног односа, за коју је прописана дисциплинска казна. На тај начин се спроводи начело легалитета (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), по коме нико не може бити кажњен за неко понашање ако пре него што га је предузео, оно није било законом предвиђено као повреда дужности и ако за њега није била предвиђена казна.

Повреде дужности из радног односа утврђене Законом о државним службеницима, означене су као лакше и теже.⁶¹⁹ У начелу, ове се одредбе односе на све

⁶¹⁹ У чл. 156. и 157. Закона о полицији, за означавање степена повреде дужности из радног односа употребљавају се изрази: лака и тешка повреда.

државне службенике у општем службеничком систему, а допуњене су у посебним службеничким системима, одредбама које указују на одређене специфичности тих посебних службеничких система.

Лакше повреде дужности из радног односа⁶²⁰ односе се на повреду дисциплине, несавесно чување службених списа или података и повреду Кодекса понашања државних службеника која није обухваћена као повреда дужности из радног односа Законом о државним службеницима или посебним законом. Теже повреде дужности из радног односа⁶²¹ односе се на пропусте државног службеника у погледу обављања поверених послова, повреда начела непристрасности или политичке неутралности, одавање службене или друге тајне, злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције, незаконито располагање средствима, повреду права других државних службеника и намештеника, понашање према странкама или сарадницима, ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом, долазак на рад или уживање у току рада алкохола или других опојних средстава, понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна. Теже повреде дужности из радног односа, добрим делом се односе на сукоб приватног интереса државног службеника и интереса послодавца, односно јавног интереса, посебно израженог у тачкама 6–11. наведеног члана.

⁶²⁰ Чланом 108. Закона о државним службеницима утврђене су као лакше повреде дужности из радног односа: учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; несавесно чување службених списа или података; неоправдан изостанак с рада један радни дан; неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога за изостанак; повреда Кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.

⁶²¹ Чланом 109. Закона о државним службеницима, утврђене су као теже повреде дужности из радног односа: неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; злоупотреба права из радног односа; повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; одавање службене или друге тајне; злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; додатни рад мимо услова одређених овим законом; преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; незаконито располагање средствима; повреда права других државних службеника и намештеника; недолучно, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

Посебно треба обратити пажњу на тачку 4, у којој се повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду третира као тежа повреда дужности из радног односа. Како у правној теорији има схватања да „начела у закону треба да служе као основ и правац за тумачење и схватање правних института – решења у закону, због такве правне природе нису подобни за непосредно санкционисање па, у крајњем, и за непосредно примењивање. Због тога би требало пажљиво одредити садржину начела за деловање службеника, с једне стране, и, на основу тога, прецизирати права и дужности службеника која би служила за конститусање потребне одговорности у раду, с друге стране.”⁶²²

На област материјалне и дисциплинске одговорности запослених у Пореској управи примењују се, најпре, Закон о пореском потупку и пореској администрацији, Закона о државним службеницима, Правилник о остваривању права и обавеза из радног односа запослених у Министарству финансија и економије – Пореска управа⁶²³ и одредбе Посебног колективног уговора за државне органе.

Као и државни службеници других профила, запослени у Пореској управи подлеже дисциплинској одговорности за све повреде дужности из радног односа, које су у време извршења прописане законом, посебним колективним уговором, односно утврђене уговором о раду којима се уређује положај и одговорност државних службеника и намештеника, а запослени чини повреду, односно дисциплинско дело, када својом кривицом изврши повреду дужности из радног односа, за коју је прописана дисциплинска казна, уз примену начела легалитета приликом утврђивања дисциплинске одговорности пореских службеника.

Дисциплинске казне за повреду дужности из радног односа које учине државни службеници су предвиђене Законом о државним службеницима, тако да није могуће изрицати друге дисциплинске казне осим наведених. За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена. За теже повреде, новчана казна износи 20–30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци. Такође, за теже повреде службенику може бити одређен непосредно нижи платни разред, може му бити изречена забрана напредовања

⁶²² Vlatković, Milan, *Službeničko pravo*, Besjeda, Banja Luka 2009.godine, str. 97.

⁶²³ Правилник о остваривању права и обавеза из радног односа запослених у Министарству финансија и економије – Пореска управа, 08 број: 110-00-73/2003 од 31. марта 2003. године.

од четири године или може бити премештен на радно место у непосредно ниже звање у платни разред чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен. Осим наведених дисциплинских казни, службенику који почини тежу повреду може се изрећи дисциплинска казна престанак радног односа, а радни однос му престаје даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.⁶²⁴

У систему дисциплинских казни предвиђених наведеним законом, сматрамо да је потребно размотрити легитимност задржавања новчане казне као дисциплинске мере, с обзиром на то да та врста дисциплинске мере није у складу са стандардима Међународне организације рада (Конвенција број 95 о заштити зараде, коју Србија није ратификовала). Уместо новчане казне, треба размотрити могућност да се и за државне службенике као дисциплинска мера уведе удаљење с рада без права на накнаду плате, као што је то уређено Законом о раду.⁶²⁵

За разлику од општег система службеничких односа, пореским службеницима се за лакше и теже повреде дужности из радног односа могу се изрећи дисциплинске казне прописане законом којим се уређује порески поступак и пореска администрација. Када Закон о пореском поступку и пореској администрацији не прописује одређену врсту казне, директно се примењују одредбе које се односе на дисциплинске казне прописане Законом о државним службеницима као општег прописа. Међутим, принцип *lex specialis derogat legi generali* примењује се када као у случају члана 169х. Закона о пореском поступку и пореској администрацији постоји одредба посебног закона која се разликује од одредби Закона о државним службеницима. Тада се на утврђено чињенично стање у поступку дисциплинске одговорности пореског службеника одмеравају казне према одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Дисциплински поступак покреће руководилац, на сопствену иницијативу или на иницијативу лица које је претпостављено пореском/државном службенику, писменим закључком, који се доставља пореском/државном службенику и који се не може побијати жалбом. Руководилац такође води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности, али може да оформи дисциплинску комисију од три

⁶²⁴ Законовадавац не наводи изричито када решење постаје коначно, али имајући у виду члан 16. став 1. Закона, основано се закључује да је жалба против решења о изрицању дисциплинске казне престанка радног односа дозвољена, с обзиром на то да није изричито искључена. То значи да решење постаје коначно деветог дана по уручењу првостепене одлуке ако није уложена жалба, односно наредног дана од дана када је примио другостепену одлуку.

⁶²⁵ Члан 170. Закона о раду („Службени гласник Р. Србије”, бр. 24/05 [...] 32/13).

члана, која уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Чланови дисциплинске комисије морају да имају високо образовање стечено на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци, а један члан мора бити дипломирани правник – мастер, односно дипломирани правник.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој порески/државни службеник има право да изложи своју одбрану. Може да се брани сам, преко заступника, а може да достави писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства државног службеника ако за то постоје важни разлози, а државни службеник је на расправу уредно позван.

На остала питања вођења дисциплинског поступка примењују се закон којим се уређује општи управни поступак, а то су најпре основна начела управног поступка: начело законитости, начело истине, саслушања странака, слободне оцене доказа, самосталности у решавању, двостепености решавања у управном поступку, правноснажности решења, економичности поступка, пружање помоћи неугој странци, права употребе језика и писма, ефикасности поступања службених лица,⁶²⁶ као и друга правила поступка (процесна правила) које се односе на позивање, достављање писмена, израду записника, одлука и др.

У току поступка, руководиоца органа, односно дисциплинска комисија је дужна да утврди начин, место и време извршења повреде радне обавезе.

Начин извршења се одређује према радњи повреде, а она се може спровести чињењем или нечињењем (пропуштањем обавезе да се поступи на одређени начин). Место извршења представља место где је запослени предузео радњу извршења повреде. Оно је најчешће на месту рада и у радно време, али може бити и изван места рада и раног времена ако је повреда последица рада или у вези с радом.

Међутим, може се догодити да радња буде предузета, а да нема повреде радне обавезе зато што постоје разлози за искључење одговорности: изнуђена радња – силом, претњом и принудом, нужна одбрана, крајња нужда, стварна заблуда и непостојање кривице као субјективног основа дисциплинске одговорности. Пошто је кривица психички однос починиоца према повреди радних дужности и њеним последицама,

⁶²⁶ Чланови 1–16. Закона о пштем управном поступку („Службени гласник Р. Србије”, бр. 33/97, 31/01)

непостојање тог односа је основ за искључење повреде дужности, што даље значи да се дисциплински одговорним сматра запослени који је у време извршења повреде био способан да расуђује и одлучује о својим поступцима (урачунљивост и виност). Међутим, сагласно правилу *actiones liberae in causa*, запослени остаје крив ако сам себе доведе у стање да не може да схвати значај својих радњи и управља својим поступцима (пијанство, узимање опојних супстанци ...).

Избор и одмеравање дисциплинске мере врши се по спроведеном поступку, после већања и гласања, када комисија доноси одлуку о дисциплинској одговорности запосленог и евентуалној дисциплинској казни.

Дисциплинска комисија ће донети решење о обустави даљег поступка ако у време вођења поступка за утврђивање одговорности, државном/пореском службенику престане радни однос.

Представници Пореске управе су се више пута, преко надлежног министарства у предлозима за измене и допуне Закона о државним службеницима и Закона о пореском поступку и пореској администрацији, залагали да се тај правни институт (решење о обустави даљег вођења поступка) користи само када радни однос запосленом у државном органу, односно Пореској управи престане по сили закона, тј. независно од воље запосленог и воље послодавца. Наиме, залагали су се да запосленом против кога је поднета иницијатива (пријава – предлог) за покретање дисциплинског поступка за повреде дужности из радног односа за које се може изрећи таква дисциплинска казна – радни однос не може престати споразумом, почев од датума када је примљена пријава све док се у дисциплинском поступку коначно не реши његова дисциплинска одговорност. Такав став се у Пореској управи искристалисао због чињенице да се у пракси државних органа злоупотребљава институт забране запошљавања у државној управи лица која не испуњавају услове из члана 45. става 1. Закона о државним службеницима,⁶²⁷ тако што су државни/порески службеници одмах по сазнању да ће против њих били покренут дисциплински поступак или у току самог поступка подносили захтев за споразумни раскид радног односа, па се после извесног времена пријављивали на огласе за поновно заснивање радног односа у државним органима.

При избору и одмеравању дисциплинске казне, узимају се у обзир законом утврђене околности. Води се рачуна о степену одговорности државног службеника,

⁶²⁷ Члан 45. став 1. Закона о државним службеницима гласи: „Као државни службеник не може се запослити лице коме је престао радни однос у државним органима због теже повреде дужности из радног односа.”

тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена.

Такође, и пореском службенику коме је изречена дисциплинска казна престанак радног односа, радни однос престаје даном коначности решења којим је та дисциплинска мера изречена.

Правна заштита је утврђена тако да порески службеник на решење о дисциплинској мери има право да уложи жалбу Жалбеној комисији Владе у року од осам дана од дана када је примио решење.

Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се у кадровску евиденцију, али се брише из кадровске евиденције ако државном/пореском службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности.

Порески службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може бити удаљен с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија, зависно од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада се опозива по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донесено. Уложена жалба на решење о удаљењу с рада, не одлаже извршење решења.

Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком две године од извршене повреде. Вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога⁶²⁸ (боловање службеника и слична одсуства).

Порески службеници у свим правним системима подлежу дисциплинској одговорности, а повреде дужности и казне одређене су законом. У Француској,

⁶²⁸ Члан 118. став 3. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07-исправка, 116/08, 104/09).

дисциплински поступак води Савет дисциплинског одбора. Правна заштита је омогућена преко права на жалбу и пред управним судом. У Немачкој, дисциплински поступак се спроводи у самом органу и пред дисциплинским судом; у Словенији и Републици Српској у самим органима, а државни службеник може одговорати дисциплински и материјално.⁶²⁹

О дисциплинској одговорности државних, односно пореских службеника за лаке повреде службене дужности у Хрватској одлучује руководилац органа, а када су у питању тешке повреде службене дужности, у првостепеном поступку одлучује службенички суд, а у другостепеном – виши службенички суд,⁶³⁰ ако посебним законом није другачије предвиђено за службенике одређених државних органа. Такође је прописано да кривична одговорност не искључује дисциплинску, ако дело које је предмет кривичног поступка, уједно представља и повреду службене дужности, а ослобађање од кривичне одговорности не претпоставља ослобађање од одговорности за повреду службене дужности, ако је извршено дело прописано као повреда службене дужности.⁶³¹

У правној пракси дисциплинског судовања у Хрватској јавили су се слични проблеми као у домаћем праву, који се односе на поновно запошљавање потенцијалних починилаца дисциплинских престапа, па су изменом Закона о државним службеницима, у мају 2011. године, додате одредбе које се односе на институт окончања дисциплинског поступка ако државном службенику престане државна служба. Тако је уређено да ако је државном службенику престала државна служба након покретања поступка због тешке повреде службене дужности, службенички суд ће наставити вођење поступка и на основу утврђеног чињеничног стања донети одлуку о одговорности за тешку повреду службене дужности. С обзиром на околности случаја, може бити изречена забрана пријема у државну службу од једне до четири године, а ако службенички суд утврди да је почињена тешка повреда службене дужности која има обележја корупције или отуђења државне имовине, изрећи ће се забрана пријема у државну службу на четири године.⁶³²

⁶²⁹ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ (2008), Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну управу, www.suk.gov.rs – фебруар 2013.

⁶³⁰ Čl. 100. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁶³¹ Član 96. st. 2. i 3. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁶³² Član 107a. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske („Narodne novine R Hrvatske”, br. 49/11).

9.2. Кривична одговорност

Поред дисциплинског поступка или упоредо с њим, против државног/пореског службеника се може покренути кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом, када се утврди да одређене радње државног/пореског службеника, односно поступање у вршењу службе чине кривична дела која су утврђена у посебном делу Кривичног законика,⁶³³ Глава XXXIII као кривична дела против службене дужности:

Злоупотреба службеног положаја (члан 359. Кривичног законика) - састоји у томе да службено лице искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибавља себи или другом какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог. Запређена казна је затвор од шест месеци до пет година. Казна се прилагођава висини прибављене имовинске користи;

Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (члан 360. Кривичног законика) - ако судија или судија поротник, јавни тужилац или његов заменик, у судском поступку у намери да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету, донесе незаконит акт или на други начин прекрши закон. Запређена казна је затвор од шест месеци до пет година. Казна се прилагођава висини прибављене имовинске користи;

Несавестан рад у служби (члан 361. Кривичног законика) - ако службено лице кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе иако је било свесно или је било дужно и морало бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четристо педесет хиљада динара и наступи, казниће се новчаном казном или затвором до три године. Квалификовани облици тог дела, постоје зависно од висине имовинске штете;

Противзаконита наплата и исплата (члан 362. Кривичног законика) - ако службено лице од неког наплати нешто што тај није дужан да плати или наплати више него што је тај дужан да плати или ако при исплати или предаји каквих ствари не исплати или мање исплати, односно не преда или мање преда, казниће се новчаном казном или казном затвора до три године;

⁶³³ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09.

Ненаменско коришћење буџетских средстава (члан 362а Кривичног законика)

- ако одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се утврђује износ средстава позајмице, казниће се новчаном казном или казном затвора до једне године;

Превара у служби (члан 363. Кривичног законика) - ако службено лице у вршењу службе у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист подношењем лажних обрачуна или на други начин доведе у заблуду овлашћено лице да изврши незакониту исплату, казниће се затвором од шест месеци до пет година;

Проневера (члан 364. Кривичног законика) - ако службеник у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене у служби или на раду у државном органу, предузећу, установи или другом субјекту или радњи, запрећена казна је затвор од шест месеци до пет година. Казна се прилагођава висини прибављене имовинске користи;

Послуга (члан 365. Кривичног законика) - ако се неко неовлашћено послужи новцем, хартијом од вредности или другим покретним стварима које су му поверене у служби или на раду у државном органу, предузећу, установи или другом субјекту или радњи или ако те ствари другом неовлашћено да на послугу, запрећена казна је затвор од шест месеци до пет година;

Кривично дело **противзаконито посредовање**, преименовано у кривично дело **трговина утицајем** (члан 366. Кривичног законика) - ако службеник захтева или прими награду или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња; ако другом лицу непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да награду или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња; ако користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити; ако другом лицу непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да награду или какву другу корист да користећи свој службени или друштвени положај или стварни или

претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, запрећена казна је затвор од шест месеци до десет година;

Примање мита (члан 367. Кривичног законика) - ако службено лице захтева или прими поклон или другу корист или прими обећање да ће добити поклон или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити; односно ако захтева или прими поклон или другу корист или ако прими обећање да ће добити поклон или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, одузима се примљени поклон и имовинска корист остварена тим кривичним делом;

Давање мита (члан 368. Кривичног законика) - ако неко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да би он у оквиру свог службеног овлашћења извршио службену радњу коју не би смео извршити или да не изврши службену радњу коју би морао извршити или посредује при таквом подмићивању службеног лица; односно ако му поклони, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морао извршити или да не изврши службену радњу коју не би смео извршити или ако посредује при таквом подмићивању службеног лица;

Одавање службене тајне (члан 369. Кривичног законика) - ако службено лице неовлашћено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну или ако прибавља такве податке у намери да их преда непозваном лицу, запрећена казна је од три месеца до пет година. Ако је дело учињено из користољубља или у погледу нарочито поверљивих података или ради објављивања или коришћења података у иностранству, запрећена казна је од једне до осам година. Службеном тајном сматрају се подаци или документи који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донетим на основу закона проглашени службеном тајном и чије би одавање проузроковало или би могло да проузрокује штетне последице за службу, а не сматрају се подаци или документи који су управљени на тешке повреде основних права човека, или на угрожавање уставног уређења и безбедности Србије, као и подаци или документи којима је циљ прикривање учињеног кривичног дела за које се по закону може изрећи затвор од пет година или тежа казна.

Одредбе овог члана, примењују се и према лицу које је одало службену тајну пошто му је престало својство службеног лица.

Специфичност наведених кривичних дела огледа се у томе што их чини службено лице – државни службеник у обављању послова службе тако што повређује начело поступања у складу са законом (начело законитости), па су због њихове природе и уочене знатне друштвене опасности и предвиђене кривичне санкције.

Треба, међутим, разликовати појам јавног/државног/пореског службеника како га дефинише службеничко право, од дефиниције истог појма према члану 112. став 3. Кривичног законика, у коме се службеним лицем сматра: лице које у државном органу врши службене дужности; изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима; лице у установи, предузећу или другом субјекту којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу; лице коме је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова, и под извесним условима војно лице. У члану 112. појам службеника је дефинисан са становишта потреба кривичноправне заштите, па је у кривичноправном смислу нешто шири (нпр. изабрана лица) од појма како га схвата службеничко право.

9.3. Одговорност за штету (материјална одговорност)

Када је у питању штета коју порески/државни службеник или намештеник на раду или у вези с радом, намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу у коме ради, другом државном органу, односно Републици Србији или причини трећим лицима, постоје разлике у одређивању одговорности државног/пореског службеника и намештеника. У одговорност службеника увршћена је јавноправна компонента његовог положаја – ако се докаже да је притом поступао супротно прописима о начину обављања послова из надлежности управе, док је за намештеника основ одговорности утврђен законом и уговором о раду.

Порески/државни службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу. Да би се конституисала материјална одговорност државног/пореског службеника, потребно је да се утврди чињеница о настанку штете, као и да се утврди узрочна веза између радње

службеника и настале штете. Штета је, по правилу, материјална и огледа се у умањењу имовине или спречавању њеног увећања.

Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац или лице које он за то писмено овласти.⁶³⁴

Намера, односно крајња непажња запосленог мора бити доказана, а терет доказивања је на послодавцу. Поступак ради утврђивања постојања штете и других околности везаних за насталу штету покреће закључком директор органа управе, који доноси и решење о материјалној одговорности запосленог. Против тог решења може се покренути спор пред надлежним судом у року од 90 дана од дана када је то решење примљено.

Ако би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу.

За штету коју државни/порески службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом⁶³⁵ одговара Република Србија. Битан основ одговорности у управном, као и у грађанском праву је грешка из које је настала штета. Та грешка се јавља у обављању јавне службе, односно у извршењу управног акта. Оштећени има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија оштећеном надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Државни/порески службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног, ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

Према општим правилима облигационог права, утврђује се и одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном/пореском службенику на раду или у вези с радом.

⁶³⁴ Пошто је штета институт облигационог права, то се на утврђивање и накнаду штете примењују чл. 185–197. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ”, бр. 27/78 [...] и „Службени лист СРЈ”, број 44/99)

⁶³⁵ Borković, I, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb 1999.godine, str. 170 – Ближе одређује појам незаконитог рада, као свако деловање супротно одредбама и начелима важећег правног поретка, а појам неправилног рада, као поступање мимо циља који је одређен, понашање супротно захтеву који би у јавном интересу ваљало остварити редовним обављањем службе или делатности. Незаконит и неправилан рад може се манифестивати као активно деловање (*culpa in commitendo*) и као пропуштање (*culpa in omitendo*).

Руководилац и државни/порески службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе, како у случају одговорности за штету коју на раду или у вези с радом државни службеник намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу, тако и за штету која је на раду или у вези с радом проузрокована државном службенику, али ако страна која је скривила настанак штете одбије да је надокнади, право на надокнаду се може остварити у парничном поступку.

Ако службеник проузрокује штету државном органу ван рада, тј. радњом која се не може довести у везу с пословима које државни/порески службеник обавља у државном органу, одговорност за тако нанету штету утврђује се по општим правилима одговорности, односно по начелима грађанског права, тужбом код надлеженог суда.

Ако се покрене поступак ради утврђивања постојања одговорности за штету против запосленог на пословима рачунополагача материјалним средствима (послови руковања новчаним средствима и вредносним папирима, обављање готовинских уплата, послови пријема робе у магацин и издавања робе и сл.), одређено је да се до окончања поступка запослени може, на предлог надлежног непосредног руководиоца, привремено удаљити с послова на које је распоређен.

У упоредним правним системима државни службеник такође сноси одговорност и дужан је да надокнади штету коју намерно или из крајње непажње нанесе директно државном органу, односно коју је државни орган имао у процесу накнаде штете физичким и правним лицима, ако су такву штету претрпели услед намере или из крајње непажње службеника, с тим да се прописима за поједине службе могу установити и посебни случајеви одговорности за штету у служби ли у вези са службом.⁶³⁶

10. Престанак радног односа

Разлози за престанак радног односа, тј. службе пореског службеника утврђени су искључиво законом и исти су као и код државних службеника.

Државном службенику на извршилачком радном месту радни однос престаје протеклом времена на које је заснован (радни однос на одређено време), споразумом, отказом, по сили закона и на други начин одређен законом.

⁶³⁶ Član 116. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

Државном службенику на положају радни однос престаје: отказом, по сили закона и на други начин одређен законом.⁶³⁷ Државном службенику на положају радни однос не може престати писменим споразумом, али службеник може да поднесе писмени отказ државном органу или телу надлежном за његово постављење.

Руководилац и државни/порески службеник на извршилачком радном месту могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа државног службеника, којим се одређује дан када престаје радни однос, а службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа.

Руководилац отказује радни однос државном/пореском службенику ако државни службеник одбије премештај или распоређивање кад за то није потребна његова сагласност или ако неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен, ако не задовољи на пробном раду, ако не ступи на рад у року од 15 дана од дана када престану разлози за мировање његовог радног односа; ако не положи државни или посебан стручни испит.

Државном/пореском службенику престаје радни однос по сили закона, сагласно члану 131. Закона о државним службеницима кад наврши радни век - даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци - даном правноснажности пресуде; ако је нераспоређен а не буде премештен на друго радно место - наредног дана од протеча два месеца⁶³⁸ откад је постао нераспоређен; ако неоправдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана - трећег дана изостанка с рада; ако не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем.

Државном/пореском службенику радни однос престаје по сили закона и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.⁶³⁹

⁶³⁷ На основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење и иницијативе коју подноси Агенција за борбу против корупције, на основу члана 51. ст. 1. и 4. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник Р.Србије”, бр. 97/08, 53/10, 66/11).

⁶³⁸ Изменом Закона о државним службеницима, од децембра 2009. године, тај рок је скраћен са шест месеци на два месеца.

⁶³⁹ Чланом 176. Закона о раду уређено је да запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца: 1) ако је на начин прописан законом утврђено да је код запосленог дошло до губитка радне способности – даном достављања правноснажног решења о утврђивању губитка радне способности; 2) ако му је, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова – даном достављања правноснажне одлуке; 3) ако због издржавања казне затвора мора да буде одсутан с рада

Руководилац државног органа доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан кад је радни однос престао. Против решења жалба није допуштена, али се може покренути управни спор. Наведена законска одредба у потпуности одговара врсти решења које се доноси и гарантује адекватну правну заштиту.⁶⁴⁰

Разлози за престанак службе државних службеника у другим правним системима такође су регулисани законом. У Француској⁶⁴¹ је начин престанка државне службе: пензионисање, а објективни разлози престанка службе пре рока за стицање пензије – смањење броја запослених. У субјективне разлоге престанка службе спадају: отказ службе, психичка неспособност, професионална неспособност за вршење послова и дисциплинско отпуштање.

Слично је и у Шведској, као и у Словенији и Хрватској: пензионисање, објективни разлози престанка службе пре рока за стицање пензије, нпр. смањење броја запослених, као и субјективни разлози у које спадају отказ службе од стране запосленог, дисциплинско отпуштање и др.⁶⁴²

11. Заштита права службеника

Остваривање и заштита права пореских/државних службеника су у веома „блиском сродству”, тако што инструменти заштите права „ступају на сцену” када из било којих разлога остваривање права службеника не може да се изврши редовним путем у оквиру државног органа.

Одлучивање о статусу пореских/државних службеника контролише се унутар органа управе (административна контрола), кроз овлашћење дато надређеним службеницима у појединим државним органима или одређеним посебним телима (жалбене комисије, управна инспекција). Спољну контролу спроводи суд. На пример, обављање послова у државној служби Француске и одлучивање о службеничком статусу контролише се унутар органа управе (административна контрола), кроз

дуже од шест месеци – даном ступања на издржавање казне; 4) ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одсутан с рада – даном почетка примењивања те мере; 5) у случају престанка рада послодавца, у складу са законом.

⁶⁴⁰ Више о овоме у делу рада који се односи на заштиту права државних службеника.

⁶⁴¹ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ (2008), Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну управу, www.suk.gov.rs – фебруар 2013.

⁶⁴² Čl. 132–137. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

овлашћење дато надређеним службеницима у појединим државним органима или одређеним посебним телима: Дирекција за функционисање јавне управе и Паритетна административна комисија. Спољна контрола рада се врши кроз политичку контролу (парламент), судску контролу или контролу јавног мњења.⁶⁴³

Овлашћење за контролу рада државних служби и службеника у Немачкој имају хијерархијски виши службеници. Уз њих постоје одређена саветодавна тела за питања обављања службе и оствривање службеничког статуса.⁶⁴⁴

Контрола законитог извршавања послова и контрола одлучивања о службеничком статусу у Шведској обавља се унутар органа управе (административна контрола), кроз овлашћење дато надређеним службеницима у одређеним државним органима или одређеним посебним телима: Одбор за питања запослених. Посебан орган за контролу је Национални одбор за жалбе о питањима запошљавања у јавној служби, коме се поред државних службеника могу обратити и сва лица која су конкурисала за посао у систему јавних службеника, али су по њиховом мишљењу незаконито одбијена.⁶⁴⁵

Законом о јавним службеницима предвиђено је формирање Комисије за жалбе при Влади Републике Словеније за решавање жалби које уложе јавни службеници запослени у органима државне управе и правосудним органима, потом Комисије за жалбе других државних органа (изван система јавне управе и правосуђа) и Комисије за жалбе које се формирају у оквиру репрезентативних удружења локалних заједница.

Услов за остваривање судске заштите права службеника у судском поступку је да је јавни службеник искористио могућност жалбе. Ако је колективним уговором договорена могућност арбитражног решавања индивидуалних радних спорова, јавни службеник и послодавац могу се договорити за арбитражно решавање спора, најкасније у року од петнаест дана након одлуке о жалби.⁶⁴⁶

У Хрватској и Републици Српској,⁶⁴⁷ контролу рада управе врши министарство надлежно за питања управе преко управне инспекције, а управни надзор над применом

⁶⁴³ Бренан, Ги, *Административно право Француске* (Gay Braibant: Le fonctionnement des services publics) ЈП Службени лист, Београд и ЦИД, Подгорица 2002. године, стр. 98.

⁶⁴⁴ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ (2008), Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну управу, www.suk.gov.rs – фебруар 2013.

⁶⁴⁵ *Ibid.*

⁶⁴⁶ Чл. 24. и 35. Закона о јавним службеницима Републике Словеније (Zakon o javnih uslužbencih – „Uradni list RS”, бр. 32/06 – службени пречишћени текст).

⁶⁴⁷ Чл. 114. и 115. Закона о државним службеницима, Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, бр. 118/08, 117/11).

Закона о државним службеницима, као и прописа донетих на темељу тога закона, проводи средишње тело државне управе надлежно за службеничке односе.⁶⁴⁸

11.1. Контрола у оквиру органа државне управе (административна контрола)

Сагласно члану 215. Закона о општем управном поступку,⁶⁴⁹ за решавање у управним стварима, у другом степену је надлежан орган одређен законом. Надлежност се, дакле, одређује упућујућом нормом, а то су за државне службенике чл. 142–153. Закона о државним службеницима, који се односе на устројство, рад, именовање и положај чланова и друге параметре вазане за рад жалбених комисија.

Жалбене комисије као другостепени органи, носиоци су управне контроле законитости и/или целисходности првостепених аката донетих поводом изјављених жалби државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима⁶⁵⁰ и жалби учесника интерног и јавног конкурса⁶⁵¹ за пријем у радни однос у органима државне управе.

Жалбене комисије воде поступак према начелима општег управног поступка. У свом раду су самосталне и раде у већима од три члана. Свака жалбена комисија доноси свој пословник, којим поред осталог одређује број већа и начин њиховог образовања. Жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана када ју је примила ако законом није друкчије одређено, иначе се сматра да је жалба одбијена.⁶⁵² Против одлуке жалбене комисије може се покренути управни спор.

⁶⁴⁸ Čl. 14., 142. i 143. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

⁶⁴⁹ „Службени лист СРЈ”, бр. 33/97, 31/01, „Службени гласник Р. Србије”, бр. 30/10.

⁶⁵⁰ Изузетак од овог правила је да у другостепеном поступку поводом приговора царинских и полицијских службеника одлучује министар.

⁶⁵¹ Незадовољан одлуком овлашћеног органа, учесник конкурса има право да Жалбеној комисији Владе, у року од осам дана од дана пријема решења, уложи жалбу оспоравајући одлуку ако сматра: да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту на које је примљен и ако сматра да су се у изборном поступку догодиле такве неправилности које би могле утицати на објективност исхода конкурса. Овде, поред државних службеника који могу бити учесници интерног конкурса, подносиоци жалбе могу бити и лица која нису у државној служби, односно која не спадају у категорију државних службеника.

⁶⁵² Изузетци су код одлучивања о жалбама на закључак конкурсне комисије којим се одбацују пријаве које имају одређене процесне недостатке (члан 55. став 3. Закона о државним службеницима) – осам дана; код одлучивања по жалбама на решење донето у дисциплинском поступку (члан 117. став 3. истог закона) – пет дана.

11.1.1. Жалба (право на жалбу)

Жалба представља контролно средство, односно редован правни лек који у поступку може да користи странка незадовољна начином на који је у првостепеном решењу одлучено о њеним правима и обавезама.⁶⁵³

У суштини, жалба представља факултативно правно средство јер зависи од тога да ли ће га странка употребити и тек када се изјави жалба активира се поступак контроле управног акта и другостепени поступак који се води поводом жалбе. Закон о општем управном поступку не предвиђа институт одрицања од жалбе, па изјава у том смислу нема правни значај, али подносилац жалбе може, док се није донело другостепено решење, одустати од жалбе. У том случају, поступак се обуставља закључком.⁶⁵⁴

Решавање у управном поступку се дакле одвија у две фазе, али се управни поступак (првостепени и другостепени) у правној теорији и пракси схвата као јединствен поступак. Начело двостепености у решавању, односно право на жалбу, уређено је чланом 12. став 1. Закона о општем управном поступку, који уређује то да „против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу”. У уводној норми члана 16. Закона о државним службеницима прописано је да државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, изузев када је жалба изричито искључена. Искључење права на жалбу може се прописати само законом „ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости”.⁶⁵⁵ Тако, лицима на положају није допуштено да изјаве жалбу против решења о постављењу на положај које доноси Влада Републике Србије и против решења којим је изречена дисциплинска казна.⁶⁵⁶ Незадовољни учесник конкурса за постављање на положај, односно државни службеник на положају коме је изречена дисциплинска казна може покренути управни спор, према одредбама и у роковима одређеним Законом о управним споровима.⁶⁵⁷ У једном случају, међутим,

⁶⁵³ Жалба треба да садржи податке на основу којих би орган могао да поступа (чл. 57. Закона о општем управном поступку). У жалби се наводи: решење које се побија, назив органа који га је донео, број и ознака решења. Посебно образложење жалбе није обавезно, али је другостепени орган дужан да поводом жалбе оцени законитост и/или целисходност решења, без обзира на разлоге дате у жалби.

⁶⁵⁴ Закључак доноси онај орган код којег се жалба налази (првостепени или другостепени) у моменту пријема поднеска о одустајању од жалбе.

⁶⁵⁵ Члан 12. став 2. Закона о општем управном поступку.

⁶⁵⁶ Члан 73. став 1; члан 120. став 3. Закона о државним службеницима.

⁶⁵⁷ Члан 18. Закона о управним споровима („Службени гласник Р.Србије”, број 104/09, у примени од 30. децембра 2009. године).

искључење права на жалбу важи за све категорије државних службеника (положаји и извршилачка радна места). Жалба није допуштена против решења о утврђивању разлога због кога је државном службенику престао радни однос по сили закона, али против тих решења може да се покрене управни спор.

Законске одредбе које ограничавају право на жалбу у наведеним случајевима адекватне су врсти решења на које се односе. Наиме, пошто дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, који доноси и одлуку о казни, а против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган, тело одређено његовим актима, логично је закључити да Жалбена комисија није надлежна да преиспитује одлуке тих органа. У односу на другу описану правну ситуацију, решење руководиоца о утврђивању разлога због кога је државном службенику престао радни однос, декларативне је природе и њиме се само констатује да су испуњени законски услови за примену прописа. Дозвољавање жалбе која би одложила ступање решења на снагу противно је правној природи таквог решења. Државни службеник дакле остварује заштиту према закону којим се уређује положај државних службеника, а намештеник према општим прописима о раду. Разлика у правном основу и начину заштите права произлази из различитог положаја државних службеника и намештеника. Положај државних службеника везан је за јавноправну компоненту, за вршење државне власти, а положај намештеника није. Сходно томе, државни службеници имају право на жалбу надлежној Жалбеној комисији увек кад је повређено неко њихово право, а намештеници према Закону о раду и на њему заснованим прописима, могу покренути радни спор.

О жалбама државних службеника у Хрватској као другостепени орган одлучује Одбор за државну службу. Против одлуке Одбора и државни службеник и државни орган могу покренути управни спор у року од тридесет дана од дана када је решење примљено.⁶⁵⁸

11.1.2. Рок за жалбу

Општи рок за жалбу утврђен чланом 220. Закона о општем управном поступку је 15 дана, с тим да посебан рок може бити одређен посебним законом. Тако је чланом 16.

⁶⁵⁸ Član 67. Zakona o državnim službenicima, Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 92/05 [...] 38/13).

став 2. Закона о државним службеницима одређено да се жалба изјављује у року од осам дана од дана пријема решења, али тај рок може бити краћи.

Тај краћи рок је предвиђен одредбом члана 117. ст. 1. Закона о државним службеницима, у коме је наведено да државни службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности и који је због тих околности удаљен с рада јер је процењено да би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка – може да изјави жалбу на решење о удаљењу с рада у року од пет дана од дана када је примио решење.

Рок за жалбу почиње да тече и да се рачуна од дана када је уредно достављено решења странци (обавезно лично достављање). Рок за жалбу је преклузиван. Упутство о правном леку треба да садржи рок (посебан или општи), а ако је то пропуштено, важи рок из члана 220. Закона о општем управном поступку.

11.1.3. Правно дејство жалбе

У жалбеном поступку се као правило, поштују начело деволутивности,⁶⁵⁹ чија примена налаже да се одлучивање о жалби поверава другом органу тј. другој инстанци, (инстанционо вишем органу), а не ономе који је у овој управној ствари одлучивао у првом степену⁶⁶⁰ и начело суспензије које предвиђа да жалба, и сâм жалбени ток, спречавају наступање правноснажности, односно задржавају наступање извршности решења,⁶⁶¹ да се у току рока за жалбу не може извршити решење, и да се изјављивањем жалбе могућност извршења везује за достављање донетог решења другостепеног органа поводом жалбе, односно исхода одлуке по жалби и достављања тог другостепеног решења странци.

⁶⁵⁹ Чл. 216. и 217. ЗУП.

⁶⁶⁰ Против аката о распоређивању и стицању звања, ванредном унапређењу, превременом и ванредном стицању вишег звања (одлуке о правима и обавезама из радног односа) царински службеник може поднети приговор министру задуженом за послове финансија, у року од осам дана од дана када је примио акт. (Члан 256. став 1. тачка 4. Царинског закона – „Службени гласник Р.Србије”, бр. 73/03, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон). Заштита права царинских службеника је дакле, као и за полицијске службенике, уређена у оквиру државног органа, осим права на управни спор који се може покренути против коначног решења којим је одлучено о неком праву или обавези царинског службеника. Међутим, пошто је право да одлучује по приговору на одлуке о правима и обавезама из радног односа министар пренео на директора Управе царина овлашћењем број: 08 112-01-57320-2005 од 24. јуна 2005. године, стекле су се околности да исто лице одлучује у првостепеном и другостепеном поступку, чиме је прекршено деволутивно начело код разматрања приговора (жалбе) које захтева да о приговору одлучује други орган, а не онај који је донео жалбени акт. Та ситуација је разрешена у управном спору који је наравно, окончан на штету државног органа.

⁶⁶¹ Члан 221. ЗУП.

Уложена жалба не одлаже извршење решења само кад је то Законом о државним службеницима изричито одређено, значи, само по изузетку.

Изузетак у односу на правило о суспензивном дејству жалбе Закон прописује у случајевима када се решава о привременом премештају државног службеника на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, из члана 93; када се решава о привременом премештају државног службеника на друго одговарајуће радно место у другом државном органу, из члана 95; када се решава о удаљењу с рада државног службеника, донето у дисциплинском поступку из члана 117. став 2; када је донето решење којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време из члана 127; када је донето решење којим је утврђено да је државни службеник нераспоређен из члана 133. У наведеним ситуацијама мора се изричито у диспозитиву решења навести да жалба не задржава извршење решења.⁶⁶²

11.1.4. Рад надлежних органа по жалби

Поступак заштите права државних службеника који је активиран жалбом, према Закону о општем управном поступку, одвија се у две фазе: рад првостепеног органа по жалби⁶⁶³ и решавање другостепеног органа по жалби.

По пријему жалбе, првостепени орган приступа претходном испитивању жалбе у погледу њене: допуштености, благовремености и оцене да ли ју је изјавило овлашћено лице. Ако нађе да жалба није допуштена, благовремена и да је није изјавило овлашћено лице, првостепени орган закључком одбацује жалбу. Против закључка о одбацивању жалбе, предвиђена је посебна жалба.

Ако жалба садржи формалне недостатке који спречавају поступање по поднетом правном леку или ако је неразумљива и напотпуна, не може само због тога бити одбачена. Првостепени орган је дужан да сагласно Закону о општем управном поступку, позиве странку да у поднеску достављене жалбе, у остављеном року од дана пријема обавештења, отклони недостатке због којих се по поднетом поднеску не може поступати и да истом органу достави нови поднесак. Ако у остављеном року странка не поступи по захтеву, сматраће се да поднесак није ни поднет, о чему ће бити донет посебан закључак.⁶⁶⁴

⁶⁶² Члан 198. став 5. ЗУП.

⁶⁶³ Чл. 224–228. ЗУП.

⁶⁶⁴ Чл. 57. и 58. ЗУП.

Поред тога што утврђује процесне претпоставке за даље спровођење поступка, првостепени орган поводом изјављене жалбе такође врши контролу сопственог акта.⁶⁶⁵ Доносилац решења преиспитује своју одлуку и може је изменити или допунити. Циљ преиспитивања првостепаног решења јесте пружање прилике доносиоцу решења да исправи грешку коју је евентурално учинио. То овлашћење се по правилу може применити код једностраначких ствари, као што је решавање о правима и обавезама државних службеника. Ако првостепени орган, после испитивања жалбе у смислу члана 224. Закона о општем управном поступку, сматра да није потребно допунити поступак, жалбу са изјашњењем и списима који се односе на предмет, без одлагања, а најдоцније у року од 15 дана од дана када је примио жалбу доставља жалбеној комисији или другом органу надлежном за решавање.

Другостепени орган након провере своје надлежности, изнова оцењује да ли је жалба допуштена, благовремена и да ли ју је изјавило овлашћено лице. Ако је не одбаци, узима је у разматрање и решава⁶⁶⁶ и може је: одбити као неосновану, усвојити је и поништити решење у целини или делимично, или га изменити.

Ако усвоји уложену жалбу, другостепени орган може да побијано решење огласи ништавим, пазећи по службеној дужности на неправилности које чине решење ништавим, као и на онај део поступка који је спроведен после те неправилности.⁶⁶⁷ Такође може да поништи решење услед ненадлежности првостепеног органа и достави предмет надлежном органу на решавање, потом може да поништи решење и сам реши ствар или да поништи решење и врати предмет првостепеном органу на поновни поступак. Осим тога, може да измени решење – када утврди да се „циљ због којег је донесено решење може постићи и другим средствима, повољнијим за странку”.⁶⁶⁸

11.1.5. Ванредна правна средства

Ванредним правним средствима управне контроле циљ је заштита законитости, јавни интерес и начела заштите права грађана, а не и целисходност правних аката против којих нема редовног правног средства у поступку.⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ Члан 225. ЗУП – Ако орган који је донео решење нађе да је жалба основана, а није потребно спроводити нов испитни поступак, може ствар решити друкчије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија. Против новог решења странка има право жалбе.

⁶⁶⁶ Чл. 229–235. ЗУП.

⁶⁶⁷ Члан 231. ст. 1. у вези са чланом 257. ЗУП.

⁶⁶⁸ Члан 233. став 2. ЗУП.

⁶⁶⁹ Чл. 239–260. ЗУП.

Ванредна правна средства у управном поступку која може применити орган који је донео решење су: понављање поступка, мењање и поништавање решења у вези са управним спором, укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, док орган надлежан за надзор и управну (инстанциону) контролу може поднети захтев за заштиту законитости, за поништавање и укидање решења по основу службеног надзора или као ванредно укидање и може захтевати да издавалац акта или другостепени орган који врши надзор огласи решење ништавим.

Понављање окончаног управног поступка је најчешће правно средство управне контроле из области ванредних правних средстава. Као процесни институт, понављање представља контролу правилности решења ствари у још једном, поновљеном, наврату, уз могућност да се неправилност, макар и накнадно, отклони.

11.1.6. Управна инспекција

Сагласно Закону о управној инспекцији, надзор над применом Закона о државним службеницима врше управни инспектори. Закон о управној инспекцији⁶⁷⁰ на целовит начин уређује питања надлежности, положаја и овлашћења управне инспекције; груписање послова према њиховој садржини и предмету надзора и њихово

⁶⁷⁰ Закон о управној инспекцији („Службени гласник Р. Србије”, број 87/11) ступио је на снагу 29. новембра 2011. године. До доношења тог закона, на рад и надлежност управне инспекције примењиване су посебне одредбе о инспекцијском надзору (чл. 22–37) из Закона о државној управи, који је, осим наведених одредаба, престао да важи у новембру 2007. године, када је донет нови Закон о државној управи („Службени гласник Р. Србије”, број 79/05 [...] 95/10) и чл. 173–175. Закона о државним службеницима. Доношењем Закона о управној инспекцији елиминисане су правно-теоријске разлике, односно спор између Управне инспекције, Жалбене комисије и Врховног суда, који се односио на примену овлашћења управних инспектора. Наиме, наведеним одредбама Закона о државним службеницима, управни инспектор је добио овлашћење да по основу права службеног надзора жалбеним комисијама предложи да пониште или укину незаконита коначна решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника. Пошто је у поступку контроле утврдила да је један број решења незаконит, Управна инспекција је упутила предлог, сагласно одредбама Закона, али га је веће Жалбене комисије одбацило као недопуштен. (Зоран Петровић, пом. министра, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Сектор за управни надзор, *Примена Закона о државним службеницима*, реферат на семинару Радно законодавство у пракси, Златибор, октобар 2007. године, објављен у часопису: Радно и социјално право, бр. 1/2007, стр. 213). У управном спору који је уследио, Врховни суд није прихватио легитимацију за подношење тужбе на страни Министарства за државну управу и локалну самоуправу: „Из списка се види да је управни инспектор министарства, на основу члана 175. став 3. Закона о државним службеницима, предложио Жалбеној комисији Владе да по основу службеног надзора поништи или укине решење којим је З. Б. засновала радни однос у Окружном затвору. Према ставу Врховног суда Србије, тужилац не може да буде странка у овом управном спору, јер оспореним решењем није решавано о неком праву или правном интересу тужиоца, већ је решавано по жалби против решења првостепеног органа, а којим је укинута решење о заснивању радног односа на неодређено време. Тужилац нема правни интерес за подношење тужбе, јер се управним актом не дира у његово право или на закону заснован интерес. (Решење ВСС У. 8970/07 од 30. октобра 2008. године).

прецизирање. Поред тога, тим законом се вршење послова управне инспекције прилагођава обиму и врсти послова, у складу са ширином области државне управе у којој се врше различити управни, али и други стручни послови. Сагласно томе, управна инспекција има двоструку природу: она је орган инспекцијског надзора, али и облик управне контроле управе.⁶⁷¹

Управни инспектор је дужан да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања.

У току спроведеног поступка надзора, инспектор сачињава записник којим констатује чињенично стање и описује утврђене незаконитости, неправилности и недостатке у раду, утврђује предлог мера за њихово отклањање, прецизира обавезу извештавања управног инспектора о предузетим мерама и рок за достављање извештаја. Записник има, у извесном смислу, природу превентивне мере, јер омогућава надзираном органу да у одређеном року предузме мере за отклањање уочених недостатака или да у року три дана од дана када прими записник достави примедбе на њега.⁶⁷²

Решење се доноси ако надзирани орган у остављеном року није отклонио записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке.⁶⁷³ Против решења се може у року од осам дана изјавити жалба, при чему она не одлаже извршење. Жалба се улаже главном управном инспектору, осим када је главни управни инспектор примењујући

⁶⁷¹ У члану 17. Закона о управној инспекцији уређено је да Управна инспекција у обављању инспекцијског надзора над применом закона и других прописа о државним службеницима надзире у органима државне управе нарочито: 1) усклађеност правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места са законом и другим прописом; 2) усклађеност попуњавања радних места са правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и кадровским планом; 3) поштовање обавезе спровођења јавних конкурса; 4) законитост спровођења интерног конкурса и напредовања државних службеника; 6) благовременост и правилност достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцију, као и да обавља надзор и у службама Народне скупштине, органа чије чланове бира Народна скупштина, председника Републике и Владе и служби за заједничке послове републичких органа, службама Уставног суда, судова, јавних тужилаштава и јавних правобранилаштава.

⁶⁷² Члан 29. Закона о управној инспекцији.

⁶⁷³ У члану 31. став 3. Закона уређено је да се решењем, зависно од предмета надзора и природе утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду, може: (1) наложити да се донесу, ставе ван снаге или одложе извршење одговарајућег акта и предузму друге одговарајуће мере и радње потребне ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду; (2) забранити да се предузимају радње које су у супротности са законом или другим прописом; (3) забранити службеном лицу које не испуњава прописане услове за вођење управног поступка да предузима радње и доноси решење у управном поступку; (4) предложити покретање поступка због повреде радне дужности; привремено удаљење с рада, односно престанак радног односа лица затеченог у обављању службеничких послова без законитог акта о пријему у радни однос или акта о распоређивању на радно место или које не испуњава услове прописане законом или другим прописом; поступка за укидање овлашћења за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку или другог поступка ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду.

овлашћења управног инспектора спровео инспекцијски надзор и донео решење којим налаже мере надзираном органу. Против тог решења жалба се изјављује министру.⁶⁷⁴

Институт извршења решења је уређен тако да се обезбеди његова ефикасна и брза примена. Стога је руководилац надзираног органа дужан да у року од осам дана од дана истека рока за предузимање мера наложених решењем, обавести управног инспектора о њиховом спровођењу, а управни инспектор је, са своје стране, дужан да прати извршење решења које је донео, па ради тога може обавити непосредан или посредан контролни инспекцијски преглед да би утврдио да ли су наложене мере спроведене. Уз то, управни инспектор је дужан да ако се наложене мере уопште не изврше или ако се изврше делимично извести о томе државни орган који врши надзор над надзираним органом, односно орган коме надзирани орган непосредно одговара за рад, а ако оцени да постоји основана сумња да је радњама надзираног органа почињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда службене дужности, дужан је да надлежном органу поднесе одговарајућу пријаву, односно захтев за покретање поступка. Такође, ако управни инспектор у спровођењу инспекцијског надзора утврди да постоје претпоставке за поништење или укидање управног акта који је донео надзирани орган, предложиће надлежном органу да спроведе поступак да се тај акт поништи или укине.⁶⁷⁵

11.2. Екстерна контрола донетих аката (судска контрола)

Када су исцрпљена средства заштите у систему државних органа, државни службеник може да се за заштиту својих права, обавеза или на закону заснованих интереса обрати Управном суду.⁶⁷⁶ То је правило које се без изузетка примењује на све државне службенике.⁶⁷⁷ Поред државних службеника, управни спор могу да покрену и

⁶⁷⁴ Члан 32. Закона о управној инспекцији.

⁶⁷⁵ Чл. 33. и 34. Закона.

⁶⁷⁶ Надлежност Управног суда је утврђена чланом 29. Закона о уређењу судова („Службени гласник Р. Србије”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 101/11). Не постоји мрежа управних судова, већ је формиран један Управни суд у Београду, са одељењима у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.

⁶⁷⁷ Уставни суд је утврдио својом одлуком ИУ-68/2006 од 9. јула 2009. године („Службени гласник Р. Србије”, број 63/09) да члан 128. Закона о полицији није у сагласности са Уставом и да престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Р. Србије”, дана 7. августа 2009. године.

Одредбама члана 128. Закона о полицији прописано је да се против акта о распоређивању и стицању звања, ванредном унапређењу и превременом и ванредном стицању вишег звања може поднети захтев за преиспитивање одлуке доносиоцу акта у року од 15 дана од дана када је донео акт (став 1), као и да захтев за преиспитивање одлуке не задржава њено извршење и да се против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке не може водити управни спор (став 2).

учесници јавног конкурса за рад у државним органима, против коначног акта којим је надлежна жалбена комисија одбила жалбу поводом резултата конкурса.

Судски пут контроле, по својој сврси је продужетак и допуна управној контроли, а задатак му је да се кроз посебан облик одлучивања у одређеној управној ствари оцени законитост акта којим је одлучено о правима и обавезама странке. Од судова се очекује да као независни и непристрасни органи пруже странци највиши степен заштите њених права ако нађу да су та права повређена.

Предмет управног спора је одређен чланом 3. Закона о управним споровима, у коме се прецизира да суд у управном спору одлучује о законитости⁶⁷⁸ коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија заштита, али и других појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом

У образложењу наведене одлуке, Суд је између осталог навео: „Када је у питању оцена уставности одредбе члана 128. став 2. Закона, којом је искључено вођење управног спора против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба Закона несагласна са одредбом члана 198. став 2. Устава према којој законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Анализом одредаба Закона о полицији у целини, Уставни суд је утврдио да против коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у смислу одредаба овог закона, није предвиђена другачија судска заштита. Приликом оцене уставности оспорене одредбе, Уставни суд је имао у виду и чињеницу да запослени у Министарству унутрашњих послова имају статус државних службеника, јер се према одредби члана 169. Закона о полицији на њихов положај, дужности, права и одговорности примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није другачије одређено. Одредбом члана 143. став 2. Закона о државним службеницима, прописано је да се против одлуке жалбене комисије, која у складу са овим законом одлучује о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима, може покренути управни спор. Како је Законом о полицији као посебним законом, искључено право на вођење управног спора против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке, којим се одлучује о одређеним правима полицијских службеника из радног односа, а Законом није обезбеђена друга судска заштита, то је Уставни суд оценио да је оспорена одредба става 2. члана 128. Закона о полицији несагласна и са уставним принципом једнаке заштите без дискриминације из члана 21. Устава, јер су на овај начин полицијски службеници, као једна категорија државних службеника, доведени у неједнак положај у односу на остале државне службенике који се нађу у истој правној ситуацији.”

⁶⁷⁸ У члану 41. став 1. ЗУС наведено је да „законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при томе није везан разлозима тужбе”. Захтев из тужбе је увек поништај управног акта, па било које разлоге да тужилац наведе (и у њиховој одсутности), суд у управном спору је дужан да оцени сва питања којима се орган руководио при доношењу управног акта, имајући у виду и све процесне и материјалне разлоге за његово доношење.

За разумевање границе овлашћења суда треба се осврнути на ставове управно-судске праксе која се односи на контролу оцене дискреционих овлашћења при доношењу управних аката. Сматра се да суд у управном спору није овлашћен да цени квалитет изречене дискреционе оцене, али је овлашћен да поништи оспорено решење ако нису дати разлози за донету одлуку. То даље значи да у донетом решењу морају да буду наведени озбиљни разлози за такву одлуку: „Како је у проведеном поступку на поуздан начин утврђено да постоји потреба да се рад у парничној писарници организује премештајем државног службеника на друго радно место због престанка радног односа два референта у тој писарници, а то радно место одговара стручној спреми и радном искуству тужиље, Врховни суд Србије је нашао да премештајем тужиље са радног места уписничар-заменик руководиоца Службе пријема на радно место за административно техничке послове у Одсеку парничне писарнице, није повређен закон на њену штету.” (Пресуда ВСС У 3137/08 од 17. јула 2008. године).

интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, односно када је то законом предвиђено (нису управни акти). Тако дат предмет управног спора је проширен у односу на решење раније важећег Закона о управним споровима,⁶⁷⁹ у коме се наводи да судови „одлучују о законитости аката којима државни органи [...] решавају о правима или обавезама физичких лица, правних лица или других странака у појединачним управним стварима”.

Управни спор се, дакле, може покренути против управног акта донетог у другом степену, или против првостепеног правног акта против кога жалба није дозвољена.⁶⁸⁰

Законом се одређују странке у управном спору, као и рокови и начин за улагање тужбе. Чињеница да је покренут управни спор нема суспензивно дејство на донет управни акт, а у управном спору се не може користити правни институт – предлог за одређивање привремене мере ради одлагања извршења донетог управног акта. Међутим, тужилац може да се обрати суду и тражи одлагање извршења коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.⁶⁸¹ Изузетно, тужилац може да се обрати суду и пре подношења тужбе и тражи одлагање извршења управног акта: у случају хитности и када је изјављена жалба која нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.

Насупрот судској пракси Грађанског одељења Врховног суда Србије према којој виши суд, који одлучује о правном леку, тражи од нижег суда да му достави недостајући записник о већању и гласању, у управном спору тај недостатак чини повреду правила поступања. Разлог је у томе да се приликом оцене законитости судске пресуде ради о поступању у оквиру исте гране власти, а у управном спору се ради о судској оцени аката извршне власти.⁶⁸²

⁶⁷⁹ Члан 1. Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ”, број 46/96).

⁶⁸⁰ Члан 14. ЗУС.

⁶⁸¹ Ово је одредба која уноси нови квалитет у управно судство. Према ранијим одредбама, тужилац се захтевом за одлагање извршења обраћао органу надлежном за извршење управног акта (који је најчешће орган који је акт донео) уз доказ да је поднео тужбу у управном спору, а што се показало крајње неделотворно.

⁶⁸² Чланом 69. Закона о општем управном поступку прописано је да кад у поступку решава колегијални орган, о већању и гласању саставља се посебан записник. Кад је у поступку по жалби једногласно одлучено, не мора се састављати записник о већању и гласању, већ се о томе може саставити само белешка на спису. У записнику о већању и гласању, уписује се поред података о личном саставу колегијалног органа, о предмету о коме се ради и кратак садржај онога што је решено, као и издвојена мишљења ако их је било. Тај записник потписује лице које председава и записничар.

Новине које уводи нови Закон су, према наведеном: одложно дејство тужбе према одлуци суда, претходни поступак пред судом, као и право на приговор против одлуке о одбацивању тужбе, утврђивање чињеница на расправи и проширење спора пуне јурисдикције.

Фаза претходног поступка пред управним судом има сврху да убрза поступак и натера странке на процесну дисциплину. Спроводи га судија појединац, који претходно испитује тужбу. Ако сматра да тужба садржи недостатке мањег обима, налаже да се они отклоне или одбацује тужбу ако нађе да је она напотпуна или неразумљива (ако није наведен акт који се оспорава или доносилац акта и сл.) у таквој мери да се по њој не може поступати.

Према ранијем Закону о управним споровима,⁶⁸³ суд је судио и пресуду доносио на основу чињеница утврђених у управном поступку, док у новом Закону о управним споровима „суд одлучује на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи”,⁶⁸⁴ али у члану 33. став 2. Закона о управним споровима је садржано овлашћење суда да решава а да није одржана усмена јавна расправа „само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристају”. У пракси, међутим, одржавање расправе зависи од дискреционе оцене суда.⁶⁸⁵

Контролишући законитост управног акта у управном спору, тужба којом се покрене тај спор може се одбацити због тога што не постоје процесни услови за вођење управног спора, може се одбити као неоснована или уважити а оспорени акт поништити. Директнији резултат судске контроле огледа се у могућности да суд, иако се решава у управној ствари, пресудом реши ту управну ствар. У том случају пресуда у целисти замењује управни акт.

„Управни суд за сада није у могућности да испита законитост оспорене одлуке са разлога што се у списима предмета не налази записник о већању и гласању колегијалног органа који је у конкретном случају одлучивао по жалби тужиоца, па се стога не може ни оценити да ли је колегијални орган, који је донео решења, решавао у саставу предвиђеном важећим прописима, нити да ли је за одлуку по жалби гласала прописана већина, или је одлука, евентуално, донета једногласно, будући да у том смислу не постоји забелешка на спису дисциплинског предмета. Поступајући на наведени начин, тужени орган је повредио одредбу члана 69. Закона о општем управном поступку, због чега је побијано решење морало бити поништено.” (Из пресуде Управног суда 7 У. 7952/10 (2009) од 13. маја 2010. године, необјављено).

⁶⁸³ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 46/96.

⁶⁸⁴ Члан 2. Закона о управним споровима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 111/09).

⁶⁸⁵ Из прикупљених података у Пореској управи, од Републичког јавног правобранилаштва као законског заступника државних органа у поступцима пред судом и од колега који се у другим државним органима баве споровима из радног односа државних службеника, утврђено је да од почетка примене новог Закона о управним споровима није одржана ниједна јавна расправа у управно-радном спору пред Управним судом.

Против пресуде Управног суда не постоји редовно правно средство за преиспитивање донете одлуке (редован правни лек). Ванредна правна средства доступна странкама су захтев за преиспитивање судске одлуке и захтев за понављање поступка.⁶⁸⁶

Захтев за преиспитивање правноснажне одлуке Управног суда могу да поднесу странка и надлежни јавни тужилац ако сматрају да је у току поступка било повреде закона, другог прописа или општег акта или да је било повреде правила поступка која је могла утицати на решење ствари. Захтев за понављање поступка може поднети искључиво странка, ако сматра да без своје кривице није била у могућности да околности наведене у члану 56. став 1. Закона о управним споровима⁶⁸⁷ изнесе у ранијем поступку. Поводом захтева за преиспитивање судске одлуке одлучује Врховни касациони суд,⁶⁸⁸ а поводом захтева за понављање поступка – суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка.

Како се наведене одредбе одражавају на заштиту права државних службеника?

Резултат анализе чл. 3-5. новог Закона о управним споровима и даље указује на то да права из радног односа немају карактер управне ствари. Мада је суд чланом 33. став 1. упућен на то да чињенице релевантне за пресуђење спорне ствари утврђује на усменој јавној расправи, у ставу 2. истог члана предвиђено ограничење ове одредбе и могућност да суд решава и без одржавања усмене јавне расправе ако је предмет спора такав да „очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристају”. Проширење спора пуне јурисдикције не односи се ни на акте који су донети по дискреционој оцени.

⁶⁸⁶ Чл. 49-65. Закона о управним споровима.

⁶⁸⁷ Поступак завршен правноснажном пресудом или решењем суда поновиће се по тужби странке:

- 1) ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;
- 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;
- 3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком;
- 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу;
- 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору;
- 6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору;
- 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

⁶⁸⁸ Чл. 50. и 58. ЗУС.

Стога приговори који су се могли истаћи у односу на ранији Закон о управним споровима у већини и даље остају актуелни: права из радног односа немају карактер управне ствари, не постоји судска заштита у погледу радње (не правног акта послодавца усмереног на кршење права државног службеника) или је она уређена на другачији начин, а не по одредбама управног поступка – спора; одлаже се извршење решења и његово дејство док се не оконча управни спор (још увек нема судске праксе у вези с тим питањем); не одржавају се усмене расправе, што је супротно процесном начелу саслушања странака, постоји велики број предмета и др.

На основу укупне анализе положаја државних службеника, треба посебно истаћи да је њихов радноправни статус измењен управо због чињенице да је цео институт радног односа у државној управи „премештен” из домена радног у домен управног права. Када се томе дода и схватање неких аутора да управни судови не представљају судске инстанце у правом смислу суда,⁶⁸⁹ произлази да државни службеници у овом тренутку развоја службеничког права немају пуну судску заштиту, односно да заштита службеника у судском поступку није ни довољна, ни потпуна. На то указује то што нема двостепаног управног судства, жалбе као редовног правног средства и што се ванредна правна средства ограничено користе.

У складу са изнетим, пошто су спорови за заштиту права запослених најделикатнији, најсложенији и последично најтежи правни спорови, предлози који се односе на поступак заштите права запослених у органима државне управе се конкретизују у смеру који је постоји у правној теорији и стручним расправама од доношења Закона о државним службеницима – да се за решавање радних спорова формирају посебни судови.⁶⁹⁰

Упоређујући судску контролу управних аката у другим правним системима, закључујемо да се поступало по сличном принципу.

⁶⁸⁹ „Где спадају управни судови? Класични нису. Да ли су специјализовани или квазисудови. Стојим на становишту да управни суд контролише уређење управне ствари, некад непосредно (доносећи мериторну одлуку у спору пуне јурисдикције), некад посредно (одлучујући о законитости управног акта); он контролише вршење државне управе и истовремено је врши – решава ствар, али не суди.” – Др Невенка Бачанин, Саветовање о одредбама Закона о управним споровима; 23. фебруара 2010. године; Правни факултет Београд.

⁶⁹⁰ „Радни судови данас представљају развијену и опште прихваћену установу у свету. Државе [...] које не познају институцију радног судства, суочене су са проблемима ефикасности, економичности и стручности, који се јављају код решавања радних спорова. Управо, једна од основних функција радног суда је да растерети редовне судове и да на ефикасан, економичан и квалитетан начин реши радни спор. То је могуће само уколико такве спорове суде судије који се специјализују за радне спорове и који својим ауторитетом увек могу да стану иза донете пресуде.” - Брковић, Р., *Радни односи - индивидуални радни односи (књига I)*, Крагујевац 2007. године, стр. 330-331.

Судска контрола у Француској је уређена општом клаузулом надлежности. Простире се на све акте и све органе власти. Административни спорови⁶⁹¹ се воде пред административним (управним) судовима, чија мрежа обухвата основне административне судове (30) и апелационе административне судове (пет), који решавају по жалбама на пресуде основних судова (жалбе у споровима пуне јурисдикције, нарочито у материји одговорности, уговора и пореза), а у првом степену суде спорове око законитости, избора и управних аката.

На челу хијерархије административног судства је Државни савет, који решава по жалбама на првостепене одлуке апелационих судова, а такође има саветодавну улогу, у домену уједначавања судске праксе. Поред наведених, постоје и специјализовани административни судови међу којима је најстарији, најпоштованији и најважнији – Рачуноводствени суд. Такође постоје дисциплински судови унутар државних ограна или ван ове области (за слободне професије - лекари или архитекте); социјални судови и Комисја за спорове избеглица. Време потребно за окончање поступка пред административним судовима у првом степену је око годину дана, а другостепени судови то време продужавју до осамнаест месеци.

У Немачкој судска контрола рада управе се спроводи унутар јединственог правосуђа, формирањем потпуне хијерархије административних (управних) специјализованих судова. Управно судство је тростепено. У немачким покрајинама постоје управни судови и виши управни судови, а на врху те правосудне лествице је савезни управни суд.⁶⁹²

У Шведској се спољна контрола рада управе врши кроз политичку контролу (парламент), контролу коју врше институције – омбудсман, јавно мњење или кроз судску контролу. Специјализовано радно судство је институционализовано доношењем Закона о радним судовима из 1928. године. Слично Немачкој, радни суд Шведске је професионализован и заснива се на принципу трипартизма. Веће радног суда састоји се од професионалних судија, чланова одређених представника послодаваца и представника синдиката. Радни суд је организован као првостепени и другостепени. Правило је да веће радног суда броји седам чланова који представљају струку,

⁶⁹¹ „Као посебна институција основана са циљем да се заштите права грађана у односу са државном управном, формирана је 1801. г. у форми обласних (префектурних) државних савета и Државног савета француске. Овај систем решавања управних спорова који се показао успешним послужио је као модел у организацији управних судова у скоро свим земљама Европе.” - Стјепановић, Никола, Стеван Лилић, *Управно право*, Београд, 1991.године,

⁶⁹² Администрација и државна служба у 27 држава чланица Европске уније: www.suk.gov.rs/dotAsset - фебруар 2013.

професионализам, непристрасност и социјалне партнере. Радни суд је надлежан и за радне спорове државних и јавних службеника, као и за све спорове у вези са колективним уговорима и за оне који могу настати између радника и послодаваца.⁶⁹³

12. Платни систем у Пореској управи

Средства за плате, накнаде и друга примања пореских службеника и намештеника у Пореској управи, обезбеђује се као и за запослене у другим државним органима у буџету Републике Србије. Платни систем у Пореској управи од почетка 2007. до 2009. године био је део општег платног система у државним органима.

У Републици Србији нису развијене пореска култура и пореска дисциплина (што значи да је наплата пореза изузетно тежак, стресан и често физички опасан посао), па су се политички и стручни кругови сагласили да систем плата запослених у Пореској управи треба изменити тако да буде основни мотивациони фактор који би зауставио одлив обученог кадра са високом стручном спремом. Њихов одлазак из Пореске управе због много веће зараде у неким јавним предузећима, агенцијама или приватном сектору, озбиљно доводи у питање стабилност јавних финансија, па тиме и фискалних прихода Републике.

Такође, треба узети у обзир чињеницу да је Пореска управа почетком 2005. године имала укупно 8.109 запослених, док је 2009. године тај број износио 6.409. Дакле, у наведеним годинама, број запослених у Пореској управи је смањен за 1.700 или 21%. Од укупног броја запослених који су у периоду 2005–2009. године напустили Пореску управу 47% су са високом школском спремом (високо образовање II степена), 23% са вишом (високо образовање I степена) и 30% са средњом школском спремом.⁶⁹⁴ Последица система плата је била да Пореска управа у дужем периоду нема довољан број пореских инспектора, инспектора наплате и инспектора Пореске полиције. С таквим бројем запослених, њиховим награђивањем и обимом послова који се из године у годину повећава уз увођење нових послова, Пореска управа се нашла у стању да у будућем периоду неће моћи да обезбеди потпуно, ефикасно, законито и правилно извршавање послова из своје надлежности. Стога, није потребно посебно наглашавати

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ Подаци преузети из Информатора Пореске управе за 2009. годину - www.poreskauprava.gov.rs - јули 2010.

да управо при уређивању плата пореских службеника, држава треба да определи свој став према Пореској управи као суштински важном државном органу.

Због изнетих разлога, Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији из марта 2009. године омогућено је, а министру финансија предложено да се плате пореских службеника измене, односно увећају да би се Пореска управа попунила кадровски и стабилизовала у наредном периоду. Тиме би се успешно реализовали стратешки пројекти Пореске управе којима је основни циљ допринос бржој интеграцији Србије у Европску унију.

Плата пореских службеника, као и плата осталих државних службеника и намештеника, састоји се из основице за обрачун плате, коефицијента с којим се множи основица (основна плата) и додатака на плату.

12.1. Основна плата

Правилник о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија – Пореској управи,⁶⁹⁵ којим је министар утврдио висину основног и додатног коефицијента, платне групе и платне разреде за звања пореских службеника, као и висину додатног коефицијента за намештенике, ступио је на снагу и примењује се од 5. новембра 2009. године.

Тим правилником је уставновљено да у се поступку остваривања права пореских службеника и намештеника на плате, признања и новчане награде и солидарне помоћи примењују најпре одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а затим одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, као и одредбе прописа донетих за извршавање тих закона.

Основна плата се одређује множењем основног коефицијента и додатног коефицијента ако је предвиђен за одређено радно место, са основицом за обрачун и исплату плата која се утврђује у складу са законом који уређује плате државних службеника и намештеника.

Основна плата припада пореском службенику који ради пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом, док порески службеник који не ради пуно радно време има право на основну плату која је сразмерна дужини његовог радног времена.

⁶⁹⁵ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 88/09.

Табела 10: Основни коефицијенти у основним функцијама:

Назив звања	Платна група	Платни разред и висина коефицијента							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Главни порески саветник	I	3,74	3,78	3,82	3,86	3,90	3,94	3,98	4,02
Самостални порес. инспектор	II	3,55	3,59	3,63	3,67	3,71	3,75	3,79	3,83
Виши порески инспектор I	III	3,43	3,47	3,51	3,55	3,59	3,63	3,67	3,71
Виши порески инспектор II	IV	3,36	3,39	3,43	3,47	3,50	3,54	3,57	3,61
Порески инспектор I	V	3,24	3,28	3,32	3,36	3,40	3,44	3,48	3,52
Порески инспектор II	VI	3,18	3,22	3,26	3,30	3,34	3,38	3,42	3,46
Порески инспектор	VII	2,87	2,91	2,95	2,99	3,03	3,07	3,11	3,15
Млађи порески инспектор	VIII	2,27	2,30	2,34	2,38	2,41	2,45	2,48	2,52
Виши порезник – стручни сарадник	IX	2,12	2,14	2,16	2,18	2,20	2,21	2,23	2,25
Порезник – стручни сарадник	X	1,98	1,99	2,01	2,03	2,05	2,07	2,08	2,10
Млађи порезник – стручни сарадник	XI	1,83	1,85	1,86	1,88	1,90	1,92	1,94	1,95
Виши порески контролор	XII	1,74	1,76	1,78	1,80	1,82	1,84	1,86	1,88
Порески контролор	XIII	1,53	1,55	1,57	1,58	1,60	1,62	1,64	1,66
Млађи порески контролор	XIV	1,38	1,40	1,41	1,43	1,45	1,47	1,49	1,50

Директор Пореске управе доноси решење којим се утврђује платна група у којој се налази радно место, број платног разреда и висина коефицијента пореског службеника, односно врста радног места и висина коефицијента намештеника.

Пореском службенику који је засновао радни однос на неодређено време у Пореској управи на основу јавног конкурса, као и пореском службенику који је засновао радни однос на неодређено време у Пореској управи по основу преузимања из другог државног органа – одређује се почетни платни разред за звање утврђено за радно место на које се распоређује.

При томе се поштује принцип да се пореском службенику који ступа на радно место руководиоца унутрашње јединице коефицијент увећава за два платна разреда, те да се службенику који престане да руководи унутрашњом јединицом коефицијент смањује за два платна разреда.

Одредбе које се односе на права у вези са одређивањем плате државних службеника који су приликом промене уређења државног органа уз своју сагласност премештени на ниже радно место и оних који су премештени у други државни орган – примењују се и на пореске службенике.

Табела 11 : Основни коефицијенти у осталим функцијама

Назив звања	Платна група	Платни разред и висина коефицијента							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Самостални порески саветник	I	3,74	3,78	3,82	3,86	3,90	3,94	3,98	4,02
Виши порески саветник	II	3,55	3,59	3,63	3,67	3,71	3,75	3,79	3,83
Порески саветник I	III	3,36	3,39	3,43	3,47	3,50	3,54	3,57	3,61
Порески саветник	IV	3,18	3,22	3,26	3,30	3,34	3,38	3,42	3,46
Млађи порески саветник	V	2,27	2,30	2,34	2,38	2,41	2,45	2,48	2,52
Виши порески сарадник	VI	2,12	2,14	2,16	2,18	2,20	2,21	2,23	2,25
Порески сарадник	VII	1,98	1,99	2,01	2,03	2,05	2,07	2,08	2,10
Млађи порески сарадник	VIII	1,83	1,85	1,86	1,88	1,90	1,92	1,94	1,95
Виши порески референт	IX	1,74	1,76	1,78	1,80	1,82	1,84	1,86	1,88
Порески референт	X	1,53	1,55	1,57	1,58	1,60	1,62	1,64	1,66
Млађи порески референт	XI	1,38	1,40	1,41	1,43	1,45	1,47	1,49	1,50

Прокламована реформа платног система у Пореској управи, доношењем овог правилника стала је на пола пута између хтења и потреба, омеђена нашом привредном и друштвеном стварношћу. С обзиром на ограничена новчана средства Предлогом правилника, који служи на част стручним службама Пореске управе, плате најнижих категорија запослених су повећане за 30–40%, док су плате високих службеничких звања ниже од одговарајућих плата у другим државним органима (виши саветник – 3,96; виши порески саветник – 3,55).

Каснијим изменама Закона о платама државних службеника и намештеника⁶⁹⁶ повећане су плате најнижих категорија (млађи референт уместо коефицијента 1, добио је коефицијент 1,40). Плате у Пореској управи остале исте, па су до маја 2013. године и

⁶⁹⁶ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 99/10, у примени од 1. јануара 2011. године.

у другим категоријама биле мање од плата у општем службеничком систему (млађи порески контролор – млађи порески референт 1,38).

Основни коефицијент за извршилачка радна места у Пореској управи је усаглашен за одговарајућа звања у основним и осталим функцијама, што значи да је исти за звања главног пореског саветника и самосталног пореског саветника; за звање самосталног пореског инспектора и вишег пореског саветника; за звање вишег пореског инспектора II и пореског саветника I; за звање пореског инспектора II и пореског саветника; за звање млађег пореског инспектора и млађег пореског саветника. То такође значи да ће основни коефицијент за звања са вишом и средњом стручном спремом у основним функцијама бити исти као основни коефицијент за звања са вишом и средњом стручном спремом у осталим функцијама.

Табела 12: Додатни коефицијенти за пореске службенике

Додатни коефицијент	Назив радног места
1,23	Директор филијале А;
1,17	Саветник директора Пореске управе за комуникацију; Саветник помоћника директора-директора ЦВПО; Координатор у секторима Централне Пореске управе и координатор за послове ЦВПО; Координатор у регионалним одељењима за послове контроле, наплате и материјалних ресурса; Координатор у сектору за послове људских ресурса у регионалним одсецима; Руководилац Канцеларије директора Пореске управе, Руководилац Канцеларије за модернизацију; Руководилац Групе за стратегију, планирање и управљање ризицима; Руководилац Групе за интерну ревизију; Начелник Одељења за унутрашњу контролу и управни надзор; Начелник Одељења за порескоправне послове и координацију; Начелник регионалног одељења за другостепени поступак и управну праксу;
1,14	Начелник Одељења Пореске полиције у Централни Пореске управе; Начелник регионалног одељења пореске полиције;
1,10	Координатор за сузбијање организованог криминала у регионалном одељењу пореске полиције; Самостални инспектор пореске полиције – координатор у регионалном одељењу;
1,04	Начелник одељења у Централни Пореске управе и ЦВПО; Шеф Одсека пореске полиције за оперативно поступање и сарадњу са државним органима надлежним за сузбијање организованог финансијског криминала у Централни; Стручно-оперативни послови у Сектору пореске полиције;
1,01	Начелници у регионалним одељењима
0,98	Шеф Одсека за управни надзор у Централни; Шеф регионалног одсека за управни надзор;
0,92	Директор филијале Б;

0,82	Координатор за послове филијале А;
0,79	Заменик руководиоца Групе за стратегију, планирање и управљање ризицима; Заменик начелника одељења у Централи Пореске управе;
0,73	Директор филијале Ц; Самостални инспектор Пореске полиције у Одсеку за оперативно поступање и сарадњу са државним органима надлежним за сузбијање организованог финансијског криминала; Стручно-оперативни послови у регионалном одељењу Пореске полиције;
0,67	Координатор за послове филијале Б;
0,56	Управно надзорни послови 2 у регионалном одсеку за управни надзор;
0,50	Зправно-правни послови код приватизације и стечаја;
0,49	Управни поступак 2;
0,47	Самостални инспектор унутрашње контроле; Инспектор за управно-правне послове дисциплинског поступка; Самостални инспектор за управни надзор; Координатор за стратегију; Координатор за управљање ризицима; Координатор за односе са пореским обвезницима; Интерни ревизор; Управно надзорни послови 1 у регионалном одсеку за управни надзор;
0,42	Начелници одељења у филијалама;
0,37	Управни поступак 1;
0,30	Координатор за послове филијале Ц;
0,31	Шеф одсека у филијали;
0,30	Координатор модернизације; Координатор за европске интеграције;
0,30	Шеф одсека у Централи Пореске управе и ЦВПО; Шеф Бироа за информисање; Руководилац Групе за порез на доходак физичких лица и систем доприноса, укључујући међународно опорезивање и уговоре о избегавању двоструког опорезивања; Руководилац Групе за унакрсну процену пореске основице и порески поступак; Руководилац Групе за порезе на имовину и друге прописе;
0,23	Шеф одсека у регионалном одељењу; Шеф регионалног одсека за људске ресурсе;
0,13	Саветник за информације од јавног значаја; Стручни координатор за припрему материјала за обуку.

Плата се исплаћује у текућем месецу за претходни месец, а основна плата пореских службеника се увећава по основу додатака, у складу са законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника, а додатни коефицијент се може утврдити за одређена радна места у Пореској управи, зависно од посебних услова рада, одговорности, сложености послова, обима, тежине и природе посла. Право на додатне коефицијенте имају порески службеници на руководећим радним местима (директори филијала, начелници одељења, шефови одсека и сл.) и порески службеници на

специфичним радним местима од посебног значаја за Пореску управу (саветници, координатори процеса).⁶⁹⁷

12.2. Додаци на основну плату и друга примања

Додаци на основну плату пореских службеника признају се под истим условима као додаци на основну плату државних службеника.

То су додаци: за време проведено у радном односу – минули рад у износу од 0,4% за сваку навршену годину рада у радном односу; додатак за рад ноћу, на дан државног празника који није радни дан; додатак за додатно оптерећење на послу; додатак за прековремени рад и додатак за приправност. Најчешће су утврђени у занемариво ниском износу и крајње рестриктивно се примењују, тако да не доприносе значајном повећању плата.

12.2.1. Накнада плате, трошкова и отпремнина

Поред додатака који се исплаћују на основну плату пореског службеника, прописи уређују и случајеве у којима државни/порески службеник има право на накнаду плате, као и висину накнаде.

То су случајеви када порески службеник користи годишњи одмор и плаћено одсуство које му је одобрено према општим прописима о раду и посебном колективном уговору за државне органе; када порески службеник не ради због болести или повреде (привремена спреченост за рад); за време док је нераспоређен; за време док је удаљен с рада због тога што је против њега покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа или ако му је одређен притвор; док је на породилском одсуству или док одсуствује с рада ради неге детета или другог лица, према општим прописима о раду.

Порески службеник такође има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак с рада, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, а порески службеник коме престане радни однос пошто протекну два месеца откад је постао нераспоређен има право на отпремнину, као и службеник који одлази у пензију.

⁶⁹⁷ Члан 7. Правилника о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија и привреде – Пореска управа („Службени гласник Р. Србије”, бр. 88/09, 47/10, 21/11, 43/13).

12.2.2. Солидарна помоћ

Као што је изложено, порески службеник и намештеник има право на накнаду плате, накнаду трошкова, отпремнину и друга примања, у складу са законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника, а право на солидарну помоћ припада запосленима у случајевима и под условима који су предвиђени посебним колективним уговором који се примењује у државним органима.

Захтев за исплату солидарне помоћи у Пореској управи разматра трочлана комисија - лекар специјалиста опште медицине, представник репрезентативног синдиката и представник Групе за унутрашњу контролу Пореске управе. Чланове те комисије одређује директор Пореске управе решењем. Захтев се подноси организационој јединици у којој је порески службеник, односно намештеник распоређен.

Поднете захтеве Комисија разматра према потреби, а на основу уредно достављене документације. Ако приликом разматрања захтева утврди да је документација непотпуна или да је потребно доставити још неки доказ, Комисија позива подносиоца захтева да у року од 15 дана изврши тражену допуну. Ако подносилац захтева у остављеном року не поступи по налогу, Комисија ће свој став засновати на достављеној документацији. Предлог Комисије за доношење одлуке и списи предмета достављају се директору Пореске управе, односно директору Центра за велике пореске обвезнике или директору регионалног центра који је надлежан за одлучивање.

Право на солидарну помоћ има запослени за случај његове дуже и теже болести запосленог или члана његове уже породице, смрти члана породице, односно његова породица у случају његове смрти.⁶⁹⁸ При одобравању средстава за солидарну помоћ, приоритет се утврђује према тежини болести, односно степену неопходности набавке.

⁶⁹⁸ Ову област уређују чл. 8–13. Правилника о платама и другим примањима запослених у Министарству финансија – Пореској управи:

Члан 9. став 2. утврђује да се под тежом болешћу сматрају се канцерогена обољења, тешки облици кардиоваскуларних и других обољења која захтевају хируршке захвате, трансплантацију органа и ткива, неуролошка обољења, обољења која остављају трајне последице и инвалидитет и друга тешка обољења по оцени Комисије.

Члан 10. утврђује да запослени има право на солидарну помоћ за случај да хитно мора набавити ортопедска помагала и апарат за рехабилитацију и лекове за себе или члана своје уже породице који се надокнађују на терет Републичког завода за здравствено осигурање – у висини цене ортопедских помагала по рачуну, али да је обавезан да та средства рефундира уплатом на рачун Пореске управе пошто добије средства од Републичког завода за здравствено осигурање.

Породици преминулог пореског службеника и намештеника припада право на: плаћање трошкова сахране на основу оригиналних рачуна и новчана помоћ у висини две просечне нето зараде исплаћене у привреди Републике Србије према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике.

12.2.3. Признања, награде, умањење плата

Све више европских земаља прихвата идеју да се плате пореских/државних службеника допуне индивидуалним системом бонуса, односно да се уведе низ мера којима је циљ плаћање запослених у складу са обимом посла и учинком.

На европском правном простору, у последњих десетак година јављају се, а последњих година чак преовлађују схватања да унапређење не може бити једини подстицај за запослене у јавном сектору и да строг систем плата није довољно стимулативан за младе људе који желе да раде у управи, да гуши идеје и продуктивност. Стога све више земаља прихвата идеју да се плате допуне поједностављеним индивидуалним системом бонуса, односно да се уведе низ мера којима је циљ плаћање запослених у складу са личним доприносом остваривању циљева организације.

У Француској је у току пројекат под називом „Бонус за функцију и учинак”, који уводи додатак на плату. Тај додатак ће се састојати од два дела – функционалног дела који узима у обзир одговорности државног службеника и другог дела који обухвата индивидуални учинак који се процењује током рада државног службеника.

Закон о накнади за рад државних службеника из 2007. године је у немачку државну службу први пут увео систем плата повезан са учинком. Измењен је систем по којем се плате аутоматски заснивају, односно по којем се плате повишавају према дужини радног стажа. Уведени бонуси за учинак омогућавају запосленима да приме додатну једнократну накнаду за рад. Износ тог бонуса одређују резултати државног службеника. Даље, додаци за учинак се дају за добре резултате током три месеца до једне године (до 7% плате), а додаци за награђивање због изузетног обима посла уведени су ради награђивања запослених који преузму додатне одговорности за један одређен период (од седам месеци до пет година).

Члан 13. прописује да запослени у случају смрти члана уже породице има право на солидарну помоћ у висини трошкова погребних услуга, а да се члановима уже породице сматрају брачни друг и деца запосленог, као и друга лица према којима запослени има законску обавезу издржавања.

Плата државног службеника у Шведској није унапред утврђена – посебно се уговара између запосленог и послодавца, али наравно, постоје одређени лимити за најмање и највеће плате за одређене категорије службеника и највише руководство. Синдикат је јак и активан у контроли материјалног статуса запослених.⁶⁹⁹

У делу рада који говори о систему плата у државним органима наведено је да се у правном систему Словеније укупна накнада за рад државних службеника састоји од основне плате и додатка на плату, а да се такође, оцењује и учинак запослених на месечном нивоу, током три месеца или два пута годишње и одређује износ додатка за постигнућа и способности.

У платном систему који важи за пореске службенике у Хрватској, службеници и намештеници за натпросечне резултате у раду могу сваке године остварити додаток за успешност на раду који може износити највише три плате службеника, односно намештеника који остварује додаток и не може се остваривати као стални додаток уз плату. Критеријуми за утврђивање натпросечних резултата рада и начин исплате додатка за успешност на раду уређује Влада уредбом.⁷⁰⁰ Масу средстава за додатке за успешност у раду у појединим јавним службама утврђује Влада у складу са буџетским осигураним средствима. Колективним уговором утврђују се послови с посебним условиима рада, као и право на посебне додатке за службенике и намештенике који раде на тим пословима.

Следећи такве ставове, Пореска управа Републике Србије као државни орган који је међу првима приступио реформи у свим аспектима свог деловања (организациона структура, клијентски однос према пореским обвезницима, однос према пореским службеницима који прати савремене тенденције у управљању људским ресурсима) започела је процес измене система плата тако што је предложила увођење система индивидуалних бонуса на годишњем или месечном нивоу, односно система личне одговорности за неиспуњење стандардних захтева послова радног места на које је порески службеник распоређен.

Чланом 169т Закона о изменама и допунама Закона пореском поступку и пореској администрацији⁷⁰¹ уређено је да за изузетна достигнућа у обављању послова

⁶⁹⁹ Администрација и државна служба у 27 држава чланица Европске уније: www.suk.gov.rs/dotAsset (извор за све наведене државе).

⁷⁰⁰ Uredba o nazivima radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova, dodatku na uslove rada te kriterijima i najvišem mogućem iznosu dodataka za natprosečne rezultate u radu službenika Porezne uprave Republike Hrvatske („Narodne novine R. Hrvatske”, br. 56/06).

⁷⁰¹ Члан 169т Закона изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник Р.Србије”, бр. 47/13).

Пореске управе, за ванредни допринос унапређењу рада службе, за јачање угледа Пореске управе, за креативан рад који подразумева иновације или други вид стваралаштва и који је у знатној мери допринео резултатима рада службе могу се пореском службенику и намештенику доделити признања и новчане награде. Појединачна признања и новчане награде додељују се квартално или на дан Пореске управе, у складу с финансијским планом и расположивим средствима, утврђеним буџетом Републике за текућу годину.

За изузетно постигнуте резултате рада пореском службенику и намештенику се може увећати основна плата, највише за 30%. За исти износ, супротно поступку за доделу признања и награда, за недовољно постигнуте резултате рада у обављању послова Пореске управе, пореском службенику и намештенику може се умањити основна плата.

Сходно члану 169т Закона, врсте, поступак доделе признања, критеријуме за утврђивање висине, као и висину новчаних награда, односно умањења и увећања плата прописује министар.

У Предлогу правилника о критеријумима, поступку за утврђивање висине новчане награде и увећање и умањење плате пореских службеника и немештеника у Пореској управи, који је достављен Министарству финансија, уређују се критеријуми и поступак за утврђивање висине новчаних награда и доделе признања, општи критеријуми за утврђивање права на увећање плате пореских службеника/намештеника за изузетно остварене резултате у раду и критеријуми на основу којих се умањује плата пореских службеника/немештеника за недовољно остварене резултате рада, износ увећања и умањења плата, рокови за исплату увећања плата, поступак за остваривање и губитак права, као и средства из којих се исплаћују новчане награде и средства за увећање плате.

Као критеријуми за утврђивање права на увећање плате предвиђени су: сложеност послова, обим и квалитет рада, самосталност, ефикасност и иницијативност, већи финансијски ефекат рада и повећан напор који порески службеник/намештеник улаже у обављање послова.

Сложеност послова, као основни критеријум, односи се на послове за чије је извршење потребно дуже време, креативност, вештине и правилна и законита примена више пореских прописа и с њима повезаних других прописа или упоредна примена више правних прописа везаних за друге области, односно критеријум који изискује свеобухватно познавање пореских и других позитивних правних прописа.

Обим и квалитет рада, као критеријум, мери се у односу на постављене радне циљеве који одсликавају скуп радних задатака које запослени мора да обави да би испунио стандардне захтеве посла који се очекују за одређено место (број донетих аката и предузетих радњи у пореском поступку, као и у другим поступцима из делокруга Пореске управе), којом се повећава ефикасност и ефективност Пореске управе.

Самосталност, ефикасност и иницијативност су критеријуми који представљају успешно и квалитетно остваривање задатака у задатим роковима без посебног усмеравања и упућивања руководиоца, предлагање нових процедура и начина рада, који дају допринос укупном остваривању, односно повећању резултата рада организационе јединице Пореске управе.

Већи финансијски ефекат рада је резултат повећаног обима рада изражен у натпросечним финансијским ефектима оствареним у поступку контроле и наплате, у прекршајном поступку, као и у откривању пореских кривичних дела.

Повећан напор подразумева повећан физички или психички напор који настаје због тежине редовног посла или због великог обима редовног посла који порески службеник/намештеник мора да обави на свом радном месту и/или који мора да обави по налогу претпостављеног (замена одсутног пореског службеника/намештеника, рад у радној групи по налогу директора Пореске управе) и/или због великог броја различитих информација које порески службеник или намештеник мора да прима због обављања свог посла, и/или због стреса коме је изложен приликом обављања послова.

Збир свих наведених критеријума или њихова комбинација чини натпросечан резултат рада пореског службеника/намештеника који: изузетно квалитетно, ефикасно и изнад стандарда успостављеног за одређено радно место/звање обавља послове пре планираних рокова; који изузетно квалитетно обавља сложене послове показујући иницијативу, кретивност и самосталност у раду; који обавља послове чији је обим ванредно повећан и/или на свом радном месту улаже повећан напор; који поред послова свог радног места обавља као допунске послове непопуњеног радног места; који оперативним поступањем открије нов начин на који се избегава плаћење пореза који за последицу има пореску утају, као и друга кривична дела високог степена друштвене опасности; који поред послова свог радног места ради у радним тимовима (групама) формираним за рад на стратешким, односно другим значајним пројектима у Пореској управи, матичном министарству или међуресорној радној групи који захтевају

посебно знање и стручност, а за које у позитивним прописима није предвиђена посебна новчана надокнада.

Предлог правилника садржи комбинацију финансијских (увећање плате) и нефинансијских фактора мотивације (признање у виду плакете, чиме се одаје признање способности запосленог и врши његова промоција у Пореској управи), као механизма који указују на значење сваког појединца за државну управу и његов индивидуални допринос раду Пореске управе.

Систем мотивационих инструмената се ослања на нов систем оцењивања који се у Пореској управи развија у сарадњи с Техничком мисијом ММФ-а у Србији да би знање и креативност, уместо учинка и продуктивности у класичном смислу, постали основа ефикасности и успешности Пореске управе. Мотивациона основа је проширена групним системима награђивања – за рад у радној групи, који, осим материјалних компензација, укључује све више и остале факторе мотивације, као што су учествовање у постављању циљева Пореске управе (кроз учешће у раду на значајним пројектима) и одлучивању, аутономности и одговорности, обликовању послова, сарадњи итд.

Такође је проширен круг запослених који имају право на доделу признања, годишњих новчаних награда и увећање плате, тако што је у члану 169т, ст. 1. и 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији уређено да се одредбе односе на пореске службенике, као и на намештенике. Тиме је дерогирано дејство одредбе члана 48. Закона о државним службеницима, као општег прописа, да би се у домену материјалног положаја запослених што више приближио положај пореских службеника и намештеника јер они деле одговорност у испуњавању циљева Пореске управе.

У систему мотивационих инструмената, као супротност додели признања, годишњих новчаних награда и увећања плате пореског службеника/намештеника, стоји институт умањења плате ако нису остварени резултати рада, односно ако су резултати које су остварени по обиму и квалитету далеко испод нивоа очекиваног стандарда, односно ако је учинак запосленог далеко испод нивоа очекиваног стандарда успостављеног за одређено радно место/звање, ако не успева да оствари већину радних циљева, ако не успева да испуни очекиване радне стандарде, ако не показује посвећеност послу или способност да свој радни учинак подигне на прихватљив ниво, у границама очекиваног стандарда успостављеног за одређено радно место.

Предлог за доделу признања и новчаних награда подносе помоћници директора Пореске управе, на иницијативу непосредних руководилаца. Иницијатива и предлог морају бити образложени и садржати податке о доприносу лица које се предлаже за

награду. Одлуку о додели признања и новчаних награда, на основу критеријума утврђених Правилником, доноси директор Пореске управе.

Средства потребна за спровођење одредаба Правилника, односно за награђивање запослених, треба предвидети у Финансијском плану Пореске управе из средстава утврђених у члану 170. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Такође, износ средстава за које је умањења плата пореских службеника/намештеника зато што нису остварили резултате рада представља извор средстава за увећање плата пореских службеника/намештеника који остварују натпросечне резултате рада.

13. Пореска полиција

13.1. Организација

Пореска полиција представља важан организациони део Пореске управе. Због природе послова који се обављају у том сектору, он је организован на потпуно функционалном принципу, са строгим хијерархијом у поступању и извршавању налога и линијама руковођења које се спуштају право из Централе Пореске управе, од помоћника директора-главног инспектора Пореске полиције, према ужим унутрашњим јединицама.

У Сектору пореске полиције формирана су одељења за аналитику и процену ризика, за оперативни рад, за координацију, оперативно поступање и сузбијање организованог финансијског криминала и регионална одељења пореске полиције. Одељења за аналитику и процену ризика и за оперативни рад, формирана су у Централни Пореске управе, а регионална одељења су формирана са седиштима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.

У Регионалном одељењу пореске полиције у Београду, образованом за Подунавски, Браничевски, Колубарски и Мачвански управни округ и за Град Београд, са седиштем у Београду, образују се одсеци пореске полиције као унутрашње јединице у Београду, Смедереву, Пожаревцу, Шапцу и Ваљеву.

У Регионалном одељењу пореске полиције у Новом Саду, образованом за Јужнобачки, Западнобачки, Севернобачки, Сремски, Севернобанатски, Средњебанатски и Јужнобанатски управни округ, са седиштем у Новом Саду, образују се, као унутрашње јединице, одсеци пореске полиције у Новом Саду, Сремској Митровици, Сомбору, Суботици, Кикинди, Зрењанину и Панчеву.

У Регионалном одељењу пореске полиције у Крагујевцу, образованом за Шумадијски, Поморавски, Ресавски, Златиборски, Моравички и Рашки управни округ, са седиштем у Крагујевцу, образују се, као унутрашње јединице, одсеци пореске полиције у Крагујевцу, Краљеву, Крушевцу, Новом Пазару, Јагодини, Ужицу и Чачку.

У Регионалном одељењу пореске полиције у Нишу, образованом за Нишавски, Борски, Зајечарски, Пиротски, Јабланички, Топлички и Пчињски управни округ, са седиштем у Нишу, образују се, као унутрашње јединице, одсеци пореске полиције у Нишу, Бору, Зајечару, Пироту, Лесковцу, Врању и Прокупљу.⁷⁰²

Пореска полиција, као организациона јединица Пореске управе, по природи својих задатака и врсти овлашћења заузима посебно место као „копча” између Пореске управе, Министарства унутрашњих послова и правосудних органа. По налогу Координационог тела Владе за правосуђе и унутрашње послове, а ради спровођења Националне стратегије за борбу против организованог криминала, у сарадњи између Специјалног тужилаштва и Пореске управе, унутар Пореске полиције је формирана јединица за борбу против организованог финансијског криминала, која непосредно сарађује с наведеним државним органима. Начин и облике сарадње својим актом ближе уређују сагласно министар надлежан за послове финансија и министар унутрашњих послова.

13.2. Надлежност

Пореска полиција, као део Пореске управе, бави се откривањем пореских кривичних дела⁷⁰³ и њихових извршилаца. Пореска кривична дела утврђена Законом о пореском поступку и пореској администрацији или другим законом (Кривичним закоником и др.), као могућу последицу имају потпуно или делимично избегавање плаћања пореза, сачињавање или подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање, угрожавање наплате пореза и пореске контроле, недозвољен промет акцизних производа и друге незаконите радње које су у вези са избегавањем и помагањем у избегавању плаћања пореза. Карактеристика свих пореских кривичних дела, без изузетка, јесте да могу бити извршена искључиво умишљајем, с намером да се избегне плаћање пореза, односно нанесе штета буџету Републике Србије.

⁷⁰² Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија и привреде – Пореска управа, 08 број: 112-01-1/221-1-2013 од 8. априла 2013. године (на снази од 27. маја 2013. године).

⁷⁰³ Члан 135. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Пореска кривична дела су:

Пореска утаја (члан 229. Кривичног законика) - кривично гоњење се предузима ако чињенице и околности указују на то да је порески обвезник давао лажне податке о чињеницама које утичу на утврђивање пореза да би потпуно или делимично избегао плаћање; да порески обвезник није пријавио Пореској управи чињенице које утичу на утврђивање пореза; да није утврђен порез који у складу с прописом обвезник сам утврђује; да је утврђен порез у мањем износу од оног који је порески обвезник дужан да сам утврди у складу с прописима. Извештај с доказима подноси се ако износ пореза чије се плаћање избегава прелази износ од 150.000 динара.

Неуплаћивање пореза по одбитку (члан 229а. Кривичног законика) - кривично гоњење се предузима ако чињенице и околности указују на то да се обрачунати порез и доприноси за обавезно социјално осигурање не уплаћују на прописане уплатне рачуне.

Неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит (члан 173а. Закона о пореском поступку и пореској администрацији) - кривично гоњење се предузима ако чињенице и околности указују на неоснован повраћај пореза или порески кредит у поднетој пореској пријави неистинитог садржаја. Извештај са доказима подноси се ако износ пореза за повраћај или порески кредит прелази износ од 500.000 динара.

Угрожавање наплате пореза и пореске контроле (члан 175. Закона о пореском поступку и пореској администрацији) - кривично гоњење се предузима ако чињенице и околности указују на то да је извршено скривање, отуђење или уништење ствари која је предмет теренске контроле или да је ствар учињена неупотребљивом; да су дати лажни подаци о чињеницама које су значајне за спровођење поступка пореске контроле.

Недозвољен промет акцизних производа (члан 176. Закона о пореском поступку и пореској администрацији) - кривично гоњење се предузима пошто чињенице и околности указују на то да су у промет, односно продају стављени производи који нису посебно обележени прописаним контролним акцизним маркицама у складу са законом, а морају бити посебно обележени контролним акцизним маркицама; да приозвођач или увозник акцизних производа који у складу са законом морају бити посебно обележени прописаним контролним акцизним маркицама није предузео мере да ти производи буду обележени прописаним контролним акцизним маркицама пре стављања у промет.

Недозвољено складиштење робе (члан 176а Закона о пореском поступку и пореској администрацији) - кривично гоњење се предузима ако чињенице и околности

указују на то да не постоји прописана документација за робу и да се роба складишти у нерегистрованом простору.

Посао Пореске полиције представља важан сегмент делокруга Пореске управе⁷⁰⁴ јер се пореским криминалитетом угрожава наплата пореза, доприноса и других прописаних дажбина, што негативно утиче на остваривање буџета и ремети расподелу дохотка у односу на циљеве које друштво жели да оствари. То ствара тешкоће у вези с тачним дефинисањем величина нужних за одређивање економске политике, односно за спровођење одговарајућих привредних мера и инструмената. У неким случајевима чак драстично смањује приходе државног буџета. Осим тога, пошто та појава прожима целокупну економију, она спречава креаторе и носиоце економске политике да имају тачну слику о томе шта се догађа у националној привреди.

Стога Пореска полиција има задатак да уочи и евидентира разноврсне облике напада на фискалне интересе државе који, према позитивном законодавству, добијају карактер кривичних дела. Постоји тенденција повећања броја пореских кривичних дела, што је одраз све већег умножавања незаконитих радњи чији је циљ избегавање плаћања јавних прихода.

У делокругу Пореске полиције је, дакле, уочавање нових облика криминалитета у пореској области и предузимање мера за сузбијање организованог финансијског криминала, координација и праћење рада регионалних одељења у извршавању послова из надлежности Сектора пореске полиције; спровођење оперативних мера и радњи којима је циљ откривање и обезбеђивање предмета и материјала који могу послужити као доказ у кривичном поступку, прикупљање потребних података и обавештења, као и других потребних мера и радњи на основу закона и прописа донетих у складу са законом; системска обрада података, процена ризика и избор пореских обвезника за

⁷⁰⁴ „Откривеним утајама пореза буџет Србије је у последњих шест година оштећен за 83,5 милијарди динара, што је више од 850 милиона евра. Пореска полиција је на име те штете од октобра 2003. до краја 2009. године поднела 9.271 кривичну пријаву против 11.850 особа. Само 206 пријава до сада је финализовано затворском казном, од којих је највећа од шест година, због утаје педесет милиона динара пореза. Такође је у истом периоду у Србији откривено 1.629 фантомских предузећа. По налогу Координационог тела Владе за правосуђе и унутрашње послове, а ради спровођења Националне стратегије за борбу против организованог криминала, у сарадњи између Специјалног тужилаштва и Пореске управе, унутар Пореске полиције ускоро ће бити формирана јединица за борбу против организованог финансијског криминала, која ће бити део мултидисциплинарних истражних тимова.” – Др Весна Алексић, помоћник директора Пореске управе и главни инспектор Пореске полиције, интервју објављен у листу „Блиц” 22. фебруара 2010. године.

У периоду јануар–новембар 2011. године, Сектор пореске полиције је надлежним тужилаштвима поднео 1.728 кривичних пријава и 17 допуна против 2.300 лица за учињена 2.357 кривична дела са укупним износом оштећења од 11,2 милијарди динара. У поменутом периоду је у сарадњи с Министарством унутрашњих послова, на основу 20 кривичних пријава, 41 лице лишено слободе. – Извештај Пореске управе презентираан ММФ-у у новембру 2011. године.

провере на терену, анализа облика и модалитета вршења пореских кривичних дела; предлагање и израда методолошких решења за праћење и сузбијање појединих пореских кривичних дела.

Фискални криминалитет представља феномен који има разноврсне последице, како на фискалном плану (јер у буџет не пристижу планирана средства), тако и на социјално-политичком (јер угрожава принцип правичности), а понашања која су усмерена на то да се порез не плати често нарушавају успостављене друштвене вредности, што мора да повуче одговарајућу реакцију – како на моралном, тако и на правном терену.

Пореска полиција у свом раду остварује блиску сарадњу с Министарством унутрашњих послова у спровођењу наведених овлашћења и другим облицима сарадње коју својим актом ближе уређују министар финансија и министар унутрашњих послова.

После 2010. године значајно је промењен систем рада у Сектору пореске полиције – у највећем броју провера обухваћени су привредни субјекти који располажу имовином, односно обављају привредну активност (регуларна предузећа), насупрот ранијем периоду, када су у укупном износу оштећења који је садржан у кривичним пријавама које су поднете надлежним тужилаштвима био значајан број кривичних пријава против одговорних лица у привредним субјектима, који су означени као такозвана фантом, односно „перачка” предузећа.⁷⁰⁵

Промене у систему рада Сектора пореске полиције покренуте су доношењем Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, где је по основу кривичних пријава које је поднео Сектор пореске полиције привремено одузета имовина од више десетина милиона евра.

Такође је изменом Законика о кривичном поступку,⁷⁰⁶ која је ступила на снагу 1. октобра 2013. године, афирмисан поступак тужилачке истраге у току откривања и гоњења за кривична дела, у коме пореска полиција учествује заједно с јавним тужилашвом. У току је израда и усаглашавање процедура за поступање на целој територији Републике.

⁷⁰⁵ „Фантомска” предузећа имају значају улогу код свих модела избегавања плаћања пореза. Њихова улога се састоји у сачињавању и издавању лажних рачуна са исказаним ПДВ-ом, иако промет добара није извршен. Плаћање пореза се избегава углавном тако што се не поднесе пореска пријава, дају лажни подаци о чињеницама од значаја за обрачун, исказује плаћање пореза, као и неосновано исказује износ за повраћај ПДВ-а, односно пореском преваром. Као посредник између „фантомског” и регуларног предузећа појављује се „перачко” предузеће које лажно фактурише добра регуларном предузећу, и на тај начин му обезбеђује документацију за добра које је набавило на илегалном тржишту.

⁷⁰⁶ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 33/13, 45/13.

На основу изнетих података о раду, неминовно се закључује да су послови пореске полиције изузетно значајни за државу, а у периоду транзиције посебно добијају на важности. Стога, држава треба Пореској управи да пружи организациону и материјално-техничку подршку, тј. да одобри средства за набавку рачунара и остале информатикотехнолошке опреме и да одобри да се на пословима инспектора Пореске полиције ангажује већи број извршилаца од броја утврђеног Законом о одређивању максималног броја запослених у државној управи и др.

13.3. Инспектори пореске полиције

На одређивање радноправног статуса инспектора Пореске полиције примењују се одредбе које се односе на остале пореске службенике, док се одређене одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији односе искључиво на запослене у Сектору пореске полиције.

Инспектори Пореске полиције имају одређена шира овлашћења од осталих инспектора Пореске управе. У преткривичном поступку инспектори Пореске полиције поступају као припадници органа унутрашњих послова и овлашћени су да, у складу са законом, предузимају све потражне радње, изузев ограничења кретања лица⁷⁰⁷ (саслушавање осумњиченог, укључујући и његово принудно довођење, претресање стана, пословних или других просторија, превозних средстава, а када постоје основи сумње да је извршено пореско кривично дело, принудно одузимање предмета који могу послужити као доказ у кривичном поступку за пореска кривична дела, с тим да се претресање стана и других просторија може вршити само на основу одлуке суда и уз присуство два сведока).

Наведена овлашћења инспектори Пореске полиције предузимају самостално, а ако се приликом њиховог спровођења основано очекује отпор, могу захтевати помоћ од Министарства унутрашњих послова да би могли извршити та овлашћења.⁷⁰⁸

Због отежаних услова рада, природе послова и одговорности за обављање послова, инспекторима Пореске полиције се стаж осигурања рачуна у увећаном трајању

⁷⁰⁷ У члану 30. ст. 2. Закона о полицији, поред осталих, утврђено је полицијско овлашћење – задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања.

⁷⁰⁸ У члану 3. Закона о полицији одређено је да ако се при извршењу аката државних органа и правних лица с јавним овлашћењима основано очекује отпор, полиција ће тим органима и лицима, на њихов писмени захтев, пружити помоћ ради омогућавања спровођења извршења.

тако да се сваких 12 месеци ефективно проведених у обављању послова у Пореској полицији у ранијем периоду рачунало као 16, а од 2011.године, рачуна се као 15 месеци стажа осигурања, у складу са посебним прописом.⁷⁰⁹

Због специфичности и тежине послова у пореској полицији, инспектору пореске полиције код кога настану промене у психофизичком или општем здравственом стању које га чине неспособним за вршење послова инспектора пореске полиције, престаје радни однос, ако не постоји могућност да буде распоређен на друге послове у Пореској управи. Променом психофизичког или општег здравственог стања сматра се губитак радне способности у смислу прописа о пензијско-инвалидском осигурању, а инспектор Пореске полиције коме по том основу престане радни однос има право на инвалидску пензију.

14. Сличности и разлике правних установа у службеничким системима Републике Србије, сродним службеничком систему у Пореској управи

14.1. Дирекција полиције

Међу обавезама које је Србија преузела при пријему у Савет Европе је да усагласи прописе с правом Европске уније, а у првом реду да донесе закон о реформи полиције, редефинише полицијска овлашћења, примењује Европски кодекс о полицијској етици и реорганизује тајну полицију и над њом успостави контролу владе и парламента.

Доношење Закона о безбедносно-информативној агенцији, у јулу 2002. године и Закона о полицији, 2005. године⁷¹⁰ представља испуњење услова у делу који се односи на реформу полиције у Републици Србији и на редефинисање одређених полицијских овлашћења, поред већ извршеног Закоником о кривичном поступку. Тиме је комплетирана имплементација Европског кодекса полицијске етике⁷¹¹ и област унутрашњих послова заокружена у целину, са два основна дела: безбедносно-

⁷⁰⁹ Правилник о утврђивању радних места, односно послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем у Министарству финансија - Пореска управа („Сл.гласник Р. Србије”, бр. 49/04, 113/07, 22/11).

⁷¹⁰ „Службени гласник Р.Србије”, бр. 101/05, 63/09 – УС, 92/11.

⁷¹¹ Европски кодекс полицијске етике, усвојио је Комитет министара Савета Европе 19. септембра 2001. године.

информативним (безбедност Србије - државна безбедност) и полицијским (безбедност грађана Србије - јавна безбедност).

Послови којима се обезбеђује заштита безбедности Републике Србије и њених грађана извршавају се применом Закона о полицији. У тај закона су уграђена европско-континентална и домаћа полицијско-правна традиција, као и савремена упоредноправна искустава. Досадашњи концепт безбедности, проширен је тако да обухвати сва лица која се налазе унутар граница Србије, а не само грађане (домаће држављане) којима полиција пружа заштиту њихових права и слобода.

Одредбе Закона такође имају упориште у Европској конвенцији о људским правима из 1950. године и протоколима којима је измењена и допуњена (ратификовано 26. децембра 2003. године), Декларацији о полицији од 1979. године, као и другим међународним изворима значајним за стварање правних претпоставки на којима се установљава демократска полиција у складу с највишим европским стандардима.

Полицију Републике Србије чини заокружена област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције.⁷¹² Полиција дакле има својства јавне службе⁷¹³ која обавља законом утврђене полицијске послове и одговорна је за остваривање безбедности у складу са законом и начелом да полиција треба да постане истински сервис грађана.

14.1.1. Полицијски послови

Такво организовање унутрашњих послова у Републици Србији⁷¹⁴ треба у што већој мери да обезбеди јединственост у обављању полицијских послова ради најефикаснијег и најрационалнијег коришћења кадрова, опреме, средстава, система

⁷¹² Није до краја јасна намера законодавца да Полицију организује као орган у саставу Министарства унутрашњих послова, са статусом дирекције. Ово са разлога што је одредбом члана 29. став 1. Закона о државној управи, наведено да су органи у саставу министарства: управе, инспекторати и дирекције. Ставом 2. истог члана, уређено је да се дирекција образује „за стручне и са њима повезане извршне послове који се, по правилу односе на привреду”.

Сагласно одредбама Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 72/12), у саставу Министарства финансија и привреде је формирана Дирекција за мере и драгоцене метале (члан 4. Закона), а у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде је формирана Републичка дирекција за воде (члан 11. Закона). Стога би било примереније да је полиција организована као управа у саставу министарства.

⁷¹³ „Полицијске снаге представљају јавну службу коју је створило право, која мора имати одговорност за одржавање и спровођење права.” – Декларација о полицији из 1979. године.

⁷¹⁴ Као функционално диференциране организационе јединице у седишту (централи) Дирекције полиције, образоване су: Управа полиције, Управа криминалистичке полиције, Управа за обезбеђење, Јединица за заштиту, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције, Управа за управне послове, Оперативни центар, Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица (САЈ) и Хеликоптерска јединица (ХЈ).

обуке и усавршавања и примене професионалних техника и метода, уз сукцесивно преношење одређених управних и других послова на јединице локалне самоуправе, задржавање (и даље јачање) управног надзора МУП-а над обављањем тих послова, што је уређено посебним законом.⁷¹⁵

Полицијски послови се обављају као јединствени у Републици Србији због чега им је утврђен садржај (циљ, начела и стандарди обављања послова),⁷¹⁶ постављена организација полиције и предвиђена полицијска овлашћења неопходна за њихово обављање, изузев већ утврђених другим законима (о кривичном поступку, о прекршајима, посебни закони за сузбијање организованог криминала и др.).

Полицијска овлашћења у целини су заснована на стандардима постављеним основним принципима Уједињених нација о употреби силе и ватреног оружја од стране службених лица која спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као и другим међународним актима који се односе на полицију, домаћим законима и Кодексом полицијске етике.⁷¹⁷

Код нас, као и свугде у свету, полицијски послови (и полицијска делатност државе, односно делатност полиције) по својој природи и карактеру разликују се од послова других органа управе.

Полицијски послови обављају се с циљем и на начин да се сваком обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавина права. Обављање полицијских послова заснива се на начелима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и на принципу супсидијарности, односно рада с најмањим штетним последицама. У обављању полицијских послова могу се примењивати само оне мере принуде, односно могу се употребљавати само она средства принуде која су предвиђена законом и којима се најпрофесионалнији резултат постиже без непотребних штетних последица или губљења времена.⁷¹⁸

Посебна правила важе за примену полицијских овлашћења према војним лицима, према малолетним лицима, млађим пунолетним лицима и овлашћења у предметима кривичноправне заштите деце и малолетника.

⁷¹⁵ Закон о комуналној полицији („Службени гласник Р. Србије”, бр. 51/09).

⁷¹⁶ Правилник о начину обављања полицијских послова („Службени гласник Р. Србије”, бр. 27/07).

⁷¹⁷ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 92/06.

⁷¹⁸ Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 54/06).

14.1.2. Полицијски службеници

Сагласно наведеном, положај, дужности, права и одговорности полицијских службеника и других запослених у полицији, разликују се од положаја, дужности, права и одговорности других државних службеника. Стога се Законом о полицији уређују њиховог положај, дужности, права и одговорности само у делу у коме се то разликује од других државних службеника. То је у складу са опредељењем да се Законом о државним службеницима уреде сва питања која се односе на државне службенике, а да се Законом о полицији уреде само специфична питања која се односе на полицијске службенике и друге запослене у Министарству унутрашњих послова.

Полицијски службеници у обављању својих послова служе заједници и штите сва лица од незаконитих деловања. Обавезни су да увек поступају професионално, одговорно и хумано, да поштују људско достојанство, углед и част сваког лица и друга његова права и слободе. У том циљу предузимају неопходне радње ради заштите живота и личне безбедности људи и имовине.

Полицијски службеници су овлашћена службена лица – униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења,⁷¹⁹ запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези с полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедоносни и поверљив карактер и које министар унутрашњих послова може овластити да обављају одређене полицијске послове.

Овлашћено службено лице примењује полицијска овлашћења по сопственој иницијативи, по наређењу надређеног службеника и по налогу надлежног органа издатом у складу с другим законом. Пре него што почне да примењује полицијска овлашћења, полицијски службеник је дужан да се представи на законом прописан

⁷¹⁹ У члану 30. став 2. Закона о полицији, утврђена су полицијска овлашћења: упозорење и наређење; провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; позивање; довођење; задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања; тражење обавештења; привремено одузимање предмета; преглед простора, објеката и документације и противтерористички преглед; заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава; обезбеђење и преглед места догађаја; употреба туђег саобраћајног средстава и средстава везе; пријем пријава о учињеном кривичном делу; јавно расписивање награде; снимање на јавним местима; полиграфско тестирање; полицијско опажање (опсервирање); трагање за лицима и предметима; заштита жртава кривичних дела и других лица; прикупљање обрада и коришћење личних података; мере циљане потраге; употреба средстава принуде.

начин и да се увери да су испуњени сви законски услови за примену његових овлашћења. Полицијски службеник је одговоран за извршену процену.

Полицијски службеник је дужан да изврши сва наређења надређеног полицијског службеника издата ради обављања послова, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело.

Ради обављања полицијских послова, Министарство овлашћеним службеним лицима издаје службену значку и службену легитимацију,⁷²⁰ а полицијским службеницима, запосленим на посебним или одређеним дужностима које су у непосредној вези с полицијским пословима – службену легитимацију.⁷²¹

Полицијски службеници такође имају право да носе униформу (када обављају послове одржавања јавног реда, регулисања и контроле саобраћаја, надзора и обезбеђивања државне границе или друге послове) и право и дужност да носе службено оружје и муницију.⁷²²

Полицијски службеници имају право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање што остварују на законом утврђен начин, али се не могу страначки организовати, нити политички деловати у Министарству, нити могу у униформи присуствовати страначким и другим политичким скуповима, изузев ако су у служби. У вези с правима на синдикално организовање, полицијски службеници остварују и право на штрајк.

Специфичност правног положаја полицијског службеника постоји још при пријему у службу, када је он обавезан да прихвати и потпише изјаву о дужностима и правима полицијских службеника и заклетву.⁷²³

Полицијски службеници имају посебна звања, која их разликују од других државних службеника,⁷²⁴ услове за стицање и губитак звања. Због потребе службе

⁷²⁰ Сагласно члану 4. став 2. тачка 1. Закона о полицији, то су униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења.

⁷²¹ Сагласно члану 4. став 2. тачка 2. Закона о полицији, то су запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедносни и поверљиви карактер и које министар унутрашњих послова може овластити да обављају одређене полицијске послове.

⁷²² Уредба о врстама наоружања полицијских службеника МУП („Службени гласник Р. Србије”, бр. 27/06).

⁷²³ На Дан полиције, полицијски службеници примљени у службу у протеклој години полажу заклетву која гласи: „Заклињем се да ћу све своје снаге посветити јавној безбедности, да ћу предано штитити људска права и грађанске слободе и да ћу савесно и одговорно служити грађанима Републике Србије и доследно се придржавати закона и прихваћених стандарда у вршењу полицијских дужности.”

⁷²⁴ За овлашћена службена лица и полицијске службенике који обављају послове противпожарне заштите звања су: са средњом стручном спремом – млађи полицајац, млађи полицајац I класе, полицајац,

могу бити у складу са стручном спремом и радним способностима премештени или упућени на вршење службених послова на радно место у другу организациону јединицу удаљену више од 50 километара од места становања, у непрекидном трајању од 30 дана до једне године или на рад у иностранство, на основу утврђених правила о међународној полицијској сарадњи. Такође се подвргавају оцењивању, дисциплинској одговорности за повреде службене дужности, не могу обављати самосталну привредну или професионалну делатност; али имају право на стаж осигурања у увећаном трајању, заштиту права у оквиру Министарства унутрашњих послова, као и заштиту у судском поступку,⁷²⁵ посебне услове за одлазак у пенију и плате са коефицијентима који су номинално већи од коефицијената за друге државне службенике.

полицајац I класе, виши полицајац и самостални полицајац; са вишом стручном спремом – млађи полицијски наредник, млађи полицијски наредник I класе, полицијски наредник, полицијски наредник I класе, виши полицијски наредник и самостални полицијски наредник; са високом стручном спремом – полицијски инспектор, виши полицијски инспектор, самостални полицијски инспектор, главни полицијски инспектор, полицијски саветник и главни полицијски саветник.

За остале полицијске службенике и друге запослене звања су: са средњом стручном спремом – млађи референт, млађи референт I класе, референт, референт I класе, виши референт и самостални референт; са вишом стручном спремом – млађи стручни сарадник, млађи стручни сарадник I класе, стручни сарадник, стручни сарадник I класе, виши стручни сарадник и самостални стручни сарадник; са високом стручном спремом – инспектор, виши инспектор, самостални инспектор, главни инспектор, саветник и главни саветник.

⁷²⁵ Уставни суд је својом одлуком ИУ-68/2006 од 9. јула 2009. године („Службени гласник Р. Србије”, бр. 63/09) утврдио да одредбе члана 128. Закона о полицији нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Р. Србије”, дана 7. августа 2009. године.

Одредбама члана 128. Закона о полицији, прописано је да се против акта о распоређивању и стицању звања, ванредном унапређењу, превременом и ванредном стицању вишег звања може поднети захтев за преиспитивање одлуке доносиоцу акта у року од 15 дана од дана доношења акта (став 1), као и да захтев за преиспитивање одлуке не задржава њено извршење и да се против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке не може водити управни спор (став 2).

У образложењу наведене одлуке, Суд је између осталог навео: „Када је у питању оцена уставности одредбе члана 128. став 2. Закона, којом је искључено вођење управног спора против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба Закона несагласна са одредбом члана 198. став 2. Устава према којој законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Анализом одредаба Закона о полицији у целини, Уставни суд је утврдио да против коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у смислу одредаба овог закона, није предвиђена другачија судска заштита. Приликом оцене уставности оспорене одредбе, Уставни суд је имао у виду и чињеницу да запослени у Министарству унутрашњих послова имају статус државних службеника, јер се према одредби члана 169. Закона о полицији на њихов положај, дужности, права и одговорности примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није другачије одређено. Одредбом члана 143. став 2. Закона о државним службеницима прописано је да се против одлуке жалбене комисије, која у складу са овим законом одлучује о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима, може покренути управни спор. Како је Законом о полицији као посебним законом, искључено право на вођење управног спора против акта донетог по захтеву за преиспитивање одлуке, којим се одлучује о одређеним правима полицијских службеника из радног односа, а Законом није обезбеђена друга судска заштита, то је Уставни суд оценио да је оспорена одредба става 2. члана 128. Закона о полицији несагласна и са уставним принципом једнаке заштите без дискриминације из члана 21. Устава, јер су на овај начин полицијски службеници, као једна категорија

14.2. Управа царина

Управа царина обавља послове из свог делокруга утврђеног Законом о министарствима⁷²⁶ и Царинским законом,⁷²⁷ на основу принципа професионалности и интегритета, јавности рада, пружања услуга јавности, одговорности и доследности у примени закона и употреби законских овлашћења. Царински закон је усаглашен са Царинским законом Европске уније, као и с правилима Светске трговинске организације, споразумом о царинској вредности (*Customs Valuation Agreement*), са Ревидираном међународном конвенцијом о упрошћавању и усклађивању царинских поступака (Кјото конвенција), којом се поједностављују, рационализују и модернизују царински поступци.

Законом се утврђује надлежност Управе царина, која је организована као орган у саставу Министарства финансија⁷²⁸ за спровођење царинског поступка и друге царинска послове. Царински закон уређује принципе царинског поступка који се примењује на увоз робе у Републику Србију, извоз робе и транзит робе преко територије Србије, права и обавезе лица која учествују у царинском поступку, као и права и обавезе царинског органа у царинском поступку. Чланом 310. закона предвиђено је да даном почетка примене овога закона, престаје да важи ранији Царински закон⁷²⁹ осим чл. 252–329, који регулишу организацију Управе царина и радноправне односе царинских службеника.

14.2.1. Царински послови

Овакво организовање царинских послова треба да обезбеди јединственост у њиховом извршавању ради најефикаснијег и најрационалнијег коришћења кадра,

државних службеника, доведени у неједнак положај у односу на остале државне службенике који се нађу у истој правној ситуацији.”

⁷²⁶ Члан 4. став 5. Закона о министарствима („Службени гласник Р. Србије”, бр. 72/12): „Управа царина, као орган управе у саставу Министарства финансија и привреде, обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: царињење робе, царински надзор и друге послове контроле путника и промета робе и услуга са иностранством, као и друге послове одређене законом.”

⁷²⁷ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 18/10, 111/12.

⁷²⁸ Послове из надлежности Управе врше организационе јединице у седишту и ван седишта Управе царина: Централна, царинарнице, царинске испоставе, одсеци и реферати. У Централни Управе царина оформљени су: Сектор за цариско пословање и међународну царинску сарадњу, Сектор за тарифске послове, Сектор за људске ресурсе и опште полове, Сектор за финансијске, инвестиционе и правне послове, Сектор за контролу примене царинских прописа, Сектор за информационе технологије.

⁷²⁹ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 73/03, 61/05, 85/05 – др. закон и 62/06 – др. закон.

опреме, средстава, система обуке и усавршавања и примене професионалних техника и метода.

Царински послови су спровођење мера царинског надзора и контроле над царинском робом; спровођење царинског поступка; обрачун, наплата и принудна наплата увозних и других дажбина, акциза и пореза на промет и накнада за робу која се увози, односно извози. Такође, царински послови подразумевају праћење и анализу примене инструмената царинске политике, откривање царинских прекршаја и кривичних дела, вођење царинско-управног поступка, сарадњу и размену информација с надлежним државним органима, као и сарадњу о увозу, извозу или транзиту робе са страним царинским администрацијама ради спровођења одредаба Царинског закона и других прописа, потом испитивање у име других царинских администрација (замолним путем) када је та администрација започела кривично испитивање или је дошла до сазнања у вези са чињеницом која се односи на царински прекршај, прикупљање информација потребних за вођење поступака, као и друге послове у складу са законом и другим прописима.

14.2.2. Царински службеници

Министар, на предлог директора Управе царина, утврђује број радних места, опис радних места, посебне услове који се односе на одговарајућа радна места овлашћених царинских службеника, као и структуру радних места по следећим групама: руководиоци високог нивоа; руководиоци средњег нивоа; руководиоци нижег нивоа и овлашћени извршиоци.

Остали запослени у Управи царина спадају у категорију помоћног и административног особља, односно имају статус намештеника.⁷³⁰

Поред начела деловања службеника утврђених Законом о државним службеницима, у Царинском закону су прецизирана одређена начела која су посебно истакнута при обављању царинских послова – принцип непристрасности и начело тајности и поверљивости у обављању послова.

Царински службеник је дужан да буде непристрасан приликом обављања свог посла, као и да заштити информације и податке до којих дође у обављању својих

⁷³⁰ Према подацима из Информатора о раду Управе царина за 2009. годину (подаци од 22. фебруара 2010. године), у Управи царина је запослено укупно 2.675 лица, од чега је 2.506 лица у радном односу на неодређено време, а 169 лица у радном односу на одређено време.

дужности, осим ако они нису јавни. Царински службеник не може да преноси заштићене информације и податке неовлашћеним лицима и не може да их користи за добит своју или других лица. Захтев тајности је трајан, односно обавеза не престаје и ако и када престане радни однос службеника у Управи царина.

Овлашћени царински службеник има овлашћења да привремено задржи лице за које постоје основи сумње да је извршило кривично дело, о чему одмах обавештава надлежног истражног судију или министарство надлежно за унутрашње послове. Привремено задржавање може трајати најдуже док не дође овлашћено службеног лица министарства надлежног за унутрашње послове.

Царински службеник такође има овлашћења да затражи од лица исправу којом то лице доказује идентитет, као и да изврши проверу података из исправе; прегледа пословне просторије, објекте, предмете, превозна средства, документацију, робу и лица, привремено одузме робу и средства којима је почињена повреда прописа лицу за које постоје основи сумње да је свесно учествовало у увозу, намеравало да извезе робу или је учествовало у увозу робе у супротности са Царинским законом и другим прописима. Царински службеник спроводи и накнадне контроле увозних и извозних послова, у складу са законом.

Специфичност правног положаја царинских службеника огледа се је већ када се примају у службу. Царински службеник је обавезан да тада прихвати и потпише заклетву⁷³¹ и да писмену изјаву о свом имовинском стању, имовинском стању чланова своје уже породице⁷³², као и да је сагласан да се врше провере у вези са изнетоим стањем. Овлашћени царински службеник има право и обавезу да носи оружје и муницију⁷³³ и да обавља послове Управе царина у службеној и цивилној одећи, у случајевима и под условима које утврди директор.⁷³⁴

⁷³¹ Према члану 299. Царинског закона („Службени гласник Р. Србије”, бр. 73/03 , 61/05 , 85/05 , 62/06), текст заклетве гласи: „Ја, _____, заклињем се да ћу поштовати Устав Републике Србије и законе, да ћу савесно и одговорно обављати послове царинског службеника и да ћу градити и чувати углед Управе царина.”

⁷³² Члановима уже породице сматрају се брачни друг и деца (брачна, ванбрачна и усвојена деца и деца на издржавању), као и родитељи царинског службеника ако их царински службеник издржава или с њима живи у заједничком домаћинству.

⁷³³ Правилник о условима и начину ношења оружја и муниције овлашћених царинских службеника („Службени гласник РС”, бр. 95/09).

⁷³⁴ Правилник о изгледу службеног одела царинских службеника („Службени гласник Р. Србије”, бр. 8/06, 94/06, 25/09).

Царински службеници имају посебна звања, која их разликују од других државних службеника, право на сталан посао⁷³⁵ у складу са законом; право на заштиту надлежних органа у обављању својих дужности,⁷³⁶ право на унапређење, зараду и друга примања, право на обуку у вези са својим послом, а у складу са својим потребама и потребама Управе царина. Као и остали службеници, царински службеници се оцењују и дисциплински одговарају за повреде службене дужности.

Царински службеник такође има право на рад и бављење другим дозвољеним пословима ван својих дужности и ван радног времена ако тај рад и послови нису у супротности с његовим службеним дужностима и њиховим извршењем. Такође, има право и на синдикално и струковоно удруживање – чланство у синдикату и органима синдиката и стручних организација, на чланство у политичкој странци ако није члан органа руковођења странке и ако то не утиче на његов рад, права и обавезе у Управи царина.

14.3. Анализа сличности и разлика

Одредбе о радноправном статусу службеника, садржане су у посебним законским прописима: Закону о полицији, Царинском закону и Закону о пореском поступку и пореској администрацији, као и припадајућим подзаконским актима, док се одредбе Закона о државним службеницима на те категорије примењује супсидијарно, када одређени институт није регулисан посебним законом.

Приказани службенички системи имају сличности у регулисању појединих правних института, и то оних који истичу специфичност њихових послова. То су сличности везане за пријем у радни однос, одређене специфичности радноправног статуса и престанка радног односа, као и специјална овлашћења службеника, а односе се на: поседовање и употребу службених идентификација, ознака, службене одеће (униформе), претрес пословног простора и стана, превозних средстава, могућност задржавање лица, употреба оружја и др.

Сва три државна органа пријем кандидата за заснивање радног односа врше самостално, не укључују Службу за управљање кадровима. Безбедносна провера

⁷³⁵ Члан 316. став 1. тачка 1. Царинског закона – Мада је континуитет у раду иманентан државној служби, којој су у обављању стручних послова потребни искусни запослени на које се може стално рачунати, у Царинском закону је посебно истакнута сталност запослења и право на заштиту надлежних органа у обављању дужности, као важан елемент службеничког односа у Царини.

⁷³⁶ Члан 316. став 1. тачка 3. Царинског закона.

кандидата се обавезно обавља за послове у Полицији, а факултативно за послове царинских службеника, док Пореска управа не врши посебну проверу кандидата.

Сталност посла је категорија која се иначе везује за појам државне службе јер је правило да се службеници примају у радни однос на неодређено време, али се посебно истиче за царинске службенике у члану 316. став 1. Царинског закона.

Полагање заклетве је услов за обављање послова у Полицији и Управи царина, док у Пореској управи не представља неопходан услов за рад.

Посебна здравствена заштита је због специфичних услова рада предвиђена за полицијске службенике и обавља се у специјализованим установама (Завод за здравствену заштиту радника Министарства унутрашњих послова).

Службену значку и легитимацију имају полицијски службеници, царински, као и порески инспектори и инспектори Пореске полиције.

Специјална овлашћења – да уђу у пословни и стамбени простор, да претресу пословни простор и возила грађана или правних лица – имају све категорије службеника, као и овлашћења да саслушају осумњиченог и право да привремено одузму предмете извршења кривичног дела.

Право на ношење оружја имају овлашћена службена лица Полиције и Царине (под условима и на начин прописан за овлашћена службена лица Министарства унутрашњих послова), а порески инспектори и инспектори Пореске полиције немају то право.

Специјално овлашћење – да привремено задржи лице и ограничи кретање лица има Полиција (тзв. полицијско задржавање до 48 сати). Службеници Управе царина имају право да задрже лице за које се основано сумња да је извршило царински прекршај или кривично дело, до доласка овлашћеног службеног лица Министарства унутрашњих послова, док порески инспектори и инспектори Пореске полиције немају та овлашћења.

Послове из своје надлежности обављају у униформама службеници Министарства унутрашњих послова и Царине, а Пореској управи је увођење униформи предвиђено од 2011. године.⁷³⁷

Звања државних службеника у посебним службеничким системима који су предмет овога рада, разликују се од звања која су предвиђена Законом о државним

⁷³⁷ Одредба члана 169ћ Закона о пореском поступку и пореској администрацији подразумева да порески службеници, зависно од природе послова и услова рада, имају право на службену униформу, радну одећу и обућу, као и то да акт којим се уређује ово право доноси министар.

службеницима – посебна звања су уређена посебним законима који важе за те „службеничке прагматике”.

Начело чувања службене, односно професионалне тајне предвиђено је за пореске службенике у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, а за царинске службенике Царинским законом и траје и после окончања радног односа у Управи царина.

Пријављивање имовине је као обавеза пре заснивања радног односа у Управи царина, предвиђено за царинске службенике.

Послови неспојиви са службеном дужношћу утврђени су за све наведене категорије службеника.

Све наведене категорије службеника оцењују се у циљу унапређења рада и утврђивања способности кандидата за премештај и унапређење.

Статус нераспоређеног службеника у Пореској управи може да траје два месеца, сагласно закону Закону о државним службеницима, док у Управи царина траје шест месеци.

Привремени премештај, односно упућивање запослених у другу организациону јединицу која може бити удаљена више од 50 км од организационе јединице у којој службеник ради, могуће је у Пореској управи, најдуже до шест месеци, а у Полицији од једног месеца до дванаест месеци.

Заштита права полицијских и царинских службеника предвиђена је у оквиру министарства – на првостепену одлуку приговор се улаже министру, а у Пореској управи, на првостепану одлуку жалба се улаже Жалбеној комисији Владе.

Политичко деловање службеника у Пореској управи и Управи царина регулисано је према одредбама Закона о државним службеницима, али се од пореских службеника захтева политичка неутралност приликом обављања послова, односно да послове обављају у складу са законом, при чему се не могу руководити својим политичким убеђењима.⁷³⁸ У Закону о полицији предвиђена је изричита забрана страначког организовања и политичког деловања запослених у Министарству унутрашњих послова.

Плате за приказане категорије службеника уређене су посебним прописима које доноси ресорни министар (Правилник о платама). На та акта сагласност даје Влада.

⁷³⁸ Члан 171. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Радни стаж који се рачуна у увећаном трајању због рада на радним местима са посебним услова рада, као право припада службеницима Полиције и Пореске полиције у оквиру Пореске управе, рачуна се као 15 месеци стажа осигурања, за 12 месеци ефективног рада. Остали службеници Пореске управе и царински службеници немају право на бенефицирани стаж.

Накнаде у случају привремене неспособности за рад, у Пореској управи и Управи царина регулисане су по општем режиму који важи за све запослене (100% – ако је спреченост за рад проузрокована повредом на раду и професионалним обољењем, а 65% – у осталим случајевима). За полицијске службенике ти проценти су 100 и 85.

Право на штрајк⁷³⁹ запосленима у Републици Србији је признато чланом 61. Устава Републике Србије,⁷⁴⁰ у складу са законом и колективним уговором и утврђено је

⁷³⁹ Право на штрајк припада групи социјалних права из чијег уживања су државни службеници дуго били искључени, мада су право на предузимање колективне акције – штрајка, надзорна тела МОП признала као суштински резултат права на организовање заштићеног Конвенцијом 87, а који произлази из права радничких представника да предузимају активности којима бране социјалне и економске интересе запослених. Проблеми који су настали у примени наведених права у сфери службеничких односа, били су – како ускладити та права с потребом да се успостави и примени административна дисциплина. Становиште које је преовладало било је да није могуће државним службеницима ускратити права која су призната другим запосленима, односно другим грађанима, па је тако извршен прелазак из система забрана на систем права. Како се дуго времена сматрало да је синдикални покрет везан за класну борбу, реч синдикат није могла бити употребљена у вези са правним положајем државних службеника јер је политички обожена.

У Француској је тек после Другог светског рата државним службеницима признато синдикално право. Оно обухвата право на оснивање синдиката, право на приступање синдикату и слободу синдикалне активности, право на правну заштиту пред судом, „право на учешће у управљању каријерама и службама” (више о томе види код: Бребан, Ги (Guy Braibant): Административно право Француске, стр. 357), путем бројних паритетних тела где су синдикати званично заступљени. Синдикати такође, преговарају с владом о расту плата, на разним нивоима власти укључују се у дебату о значајним питањима везаним за услове и организацију рада. Штрајк је за државне службенике у Француској био потпуно забрањен до 1946. године. Сматрало се да је штрајк супротан начелу континуитета јавне службе и да представља револуционарно средство које је забрањено државним службеницима, а да евентуалним учествовањем у штрајку, сами себе стављају ван службе. Али и после успостављања права на штрајк у области државних послова (јавних служби), постоје знатна ограничења – законска и ограничења која прописује влада.

Одређене категорије према законским одредбама немају право на штрајк – полицајци, запослени у казнено-поправним установама, високи државни функционери, службеници иностраних послова, војни службеници (види код: Оби, Жан-Бернар: *Institutions administratives*, Paris, 1992, стр. 442).

Поједине јавне службе морају да раде без обзира на околности, па штрајк мора бити ограничен у здравственим службама, контроли летења, у пословима радија и телевизије (под условом да организују минимум службе).

У САД, насупротив широкој могућности синдикалног удруживања, постоји начелна забрана штрајка.

У Великој Британији, право на штрајк државних службеника је изузетно и остаје као крајње средство пошто су исцрпљена остала средства превентивне природе за уклањање спорова у области рада.

Устав Републике Словеније дозвољава право на штрајк, али и прописује да се штрајк може ограничити законом, водећи рачуна о врсти и природи делатности, ако то захтева јавни интерес.

У Републици Хрватској, ако не успе поступак мирења, синдикат има право да позове на штрајк и спроведе га с циљем заштите или унапређења социјалних и економских интереса својих чланова.

Међутим, у свим земљама где је право на штрајк загаратовано, забрањен је политички штрајк и уведена правила најаве штрајка и посебна правила о службама у којима се рад не сме прекидати.

да то право може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.

Међутим, право на штрајк државних службеника је питање које још није разрешено, мада се правна теорија изјаснила у корист дозволе и правног регулисања штрајка за државне службенике. Тај став су потврдили и правосудни органи, а нови закон о штрајку је у фази предлога, о коме се расправља неколико година.

Закон о штрајку,⁷⁴¹ који се примењује као позитиван пропис, у члану 18. ст. 1. предвиђа да „запосленом у државном органу, професионалном припаднику Војске Југославије и припаднику полиције престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку”.

Супротно цитираној одредби Закона о штрајку, Законом о полицији је у члану 135.⁷⁴² утврђено да је штрајк дозвољен. Та одредба је по свом садржају супротна наведеним одредбама Закона о штрајку, већ самом чињеницом да се, према природи послова, дозвољава могућност штрајка у том министарству, а на организовање и спровођење штрајка примењују се, на одговарајући начин, општи прописи о штрајку. Који су то општи услови, ако не они одређени Законом о штрајку?

Влада је на седници одржаној 26. јула 2007. године донела Уредбу о штрајку полицијских службеника,⁷⁴³ у којој се ближе уређује начин организовања и спровођење штрајка полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова. У преамбули

⁷⁴⁰ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 98/06.

⁷⁴¹ „Службени лист СРЈ”, бр. 29/96; „Службени гласник Р. Србије”, бр. 101/05 – регулише висину предвиђених казни за прекшај одређен чл. 19. и 20. Закона.

⁷⁴² Чл. 135. Закона о полицији гласи:

„Право на штрајк

(1) На организовање и спровођење штрајка примењују се, на одговарајући начин, општи прописи о штрајку.

(2) Овлашћено службено лице дужно је и за време учествовања у штрајку да примењује полицијска овлашћења, ако је то потребно ради:

1) заштите живота и безбедности људи;

2) хватања и привођења надлежном органу лица затеченог у вршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности;

3) спречавања учиниоца и откривања учиниоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности.

(3) Полицијски службеници немају право на штрајк у случају:

1) ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања;

2) оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања демократског и уставног поретка Републике Србије или основних слобода и права;

3) проглашене елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју двеју или више подручних полицијских управа Министарства или на целој територији Републике Србије;

4) других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине

5) опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму.“

⁷⁴³ Уредба донета на XVIII седници Владе, дана 26. јула 2007. године, под бројем: 05-110-4534/2007, објављена у „Службеном гласнику Р. Србије”, бр. 71/07.

те уредбе није цитиран Закон о штрајку, већ су наведени члан 123. Устава РС као извор овлашћења (у процесноправном смислу) наведених државних органа да доносе општа правна акта из своје надлежности и члан 135. Закона о полицији.

Уз све наведено, не постоји намера критике права законодавца да на одређени начин, посебним законом дерогира одредбе општег прописа, што у овом случају представља Закон о штрајку, односно не оспорава се могућност да се организује штрајк у Министарству унутрашњих послова, зато што је ово право цивилизацијска тековина.

Међутим, неминовно се намеће неколико питања: зашто Влада сматра да право на штрајк не припада осталим запосленима у државним органима који по природи свога посла раде на радним местима на којима се прекид рада по степену штетних последица налази на скали много ниже од послова полиције, односно чији прекид рада не би могао да угрози живот и здравље људи или нанесе штету великих размера и може ли позитивно да одговори на питање: да ли су таква законодавна решења производ добре законодавне политике и целисходне процене законодавца?

Сходно наведеном, право на штрајк треба да припада и осталима који су запослени у државним органима (државним, односно пореским службеницима и намештеницима), а да штрајк треба да се организује и спроводи уз поштовање минимума процеса рада.

То становиште је у сагласности с мишљењем надзорних тела Међународне организације рада да организација штрајка и минимума процеса рада морају бити јасно утврђени, стриктно примењивани и унапред познати запосленима који планирају/ступају у штрајк или лицима која могу бити погођена штрајком.

Право на штрајк државних службеника признао је Уставни суд у Одлуци број: Број ИУз-1442/2010 од 30. октобра 2012. године.⁷⁴⁴ Решењем ИУз-1442/2010 од 19. априла 2012. године Уставни суд је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 18. став 1. Закона о штрајку, у деловима који гласе: „Запосленом у државном органу”, и „припаднику полиције”. Наведено решење Уставни суд је донео на основу овлашћења из члана 175. став 2. Устава Републике Србије и члана 50. став 2.

⁷⁴⁴ „Службени гласник Р. Србије”, бр. 103/12: Уставни суд у саставу: заменик председника др Марија Драшкић и судије др Оливера Вучић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 4. октобра 2012. године, донео је Одлуку да одредба члана 18. став 1. Закона о штрајку („Службени лист СРЈ”, број 29/96 и „Службени гласник РС”, број 101/05), у деловима који гласе: „Запосленом у државном органу”, и „и припаднику полиције”, није у сагласности са Уставом.

Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07 и 99/11) да самостално покрене поступак за утврђивање неуставности, с обзиром на то да је у поступку оцене уставности и законитости Уредбе о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС”, број 71/07) оценио да се основано може поставити питање уставности одредбе члана 18. став 1. предметног Закона, у делу који се односи на припаднике полиције. На седници одржаној 22. марта 2012. године Уставни суд је закључио да покретање поступка за оцену уставности става 1. наведеног члана Закона, прошири и на део који се односи на запослене у државним органима. Уставни суд је утврдио следеће: (1) Закон о штрајку („Службени лист СРЈ”, број 29/96) је донет на основу Устава Савезне Републике Југославије којим је било утврђено: да запослени имају право на штрајк ради заштите својих професионалних и економских интереса, у складу са савезним законом (члан 57. став 1); (2) да се право на штрајк може ограничити савезним законом кад то захтевају природа делатности или јавни интерес (став 2); (3) да запослени у државним органима, професионални припадници војске и полиције немају право на штрајк (став 3). На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

Од дана ступања на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ”, бр. 1/03 и 26/05) Закон је наставио да се примењује као републички пропис, а на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље којом је било прописано да ће се закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе примењивати као закони држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које је скупштина државе чланице одлучила да се не примењују.

Одредбом члана 18. став 1. Закона, у вези са којом је Уставни суд решио да самостално покрене поступак за утврђивање њене неуставности, прописано је да запосленом у државном органу, професионалном припаднику Војске Југославије и припаднику полиције престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку. Преосталим одредбама члана 18. Закона прописани су случајеви у којима члан штрајкачког одбора или учесник у штрајку, односно запослени у делатностима од јавног интереса, у вези са штрајком, чини повреду радне дужности за коју се може изрећи мера престанка радног односа (ст. 2. и 3). Законом је такође прописано: новчане казне за прекршаје које овај закон предвиђа (чл. 19. и 20.); обавеза усклађивања колективних уговора и општих аката са овим законом (члан 21); престанак

важења одређених закона, даном ступања на снагу овог закона (члан 22); ступање овог закона на снагу (члан 23).

Уставни суд констатује да је Устав Републике Србије од 1990. године, у односу на који се вршила оцена уставности раније донетих савезних закона који су наставили да се примењују као републички прописи, престао да важи 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу нови Устав Републике Србије. С обзиром на то да је истекао Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) утврђен рок за усклађивање републичких закона са Уставом Републике Србије од 2006. године, који се односи и на раније савезне законе који су на основу одредбе члана 64. став 2. Уставне повеље наставили да се примењују као републички прописи, уставност одредбе члана 18. став 1. Закона, оцењује се у односу на Устав од 2006. године.

За оцену уставности наведене одредбе Закона, од значаја су следеће одредбе Устава којима се утврђује: да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1); да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором и да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (члан 61. ст. 1. и 2); да је правни поредак Републике Србије јединствен и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. и 3).

Из наведеног произлази да, за разлику од Устава Савезне Републике Југославије који је садржао изричиту одредбу према којој запослени у државним органима и припадници полиције немају право на штрајк и који је био на снази у време доношења Закона о штрајку, као општег прописа који уређује остваривање права на штрајк,

важећи Устав утврђује право на штрајк свим запосленим лицима, па и припадницима полиције, државним службеницима и намештеницима, које се може ограничити само законом. С тим у вези, а полазећи од уставног начела јединства правног поретка које налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања, Уставни суд је мишљења да би за оцену уставности одредбе члана 18. став 1. Закона требало узети у обзир и одредбе Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09) и Закона о полицији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 63/09 и 92/11), којима се, као посебним законима, уређују права и дужности државних службеника и намештеника, односно права и дужности полицијских службеника.

Уставни суд указује да Закон о државним службеницима, којим се уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника по основу радног односа, не садржи одредбе којима се уређује право ових лица на штрајк. Међутим, одредбама члана 4. Закона прописано је да се на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе (став 1), односно да се на права и дужности намештеника примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор, ако овим или посебним законом није друкчије одређено (став 3). Сагласно одредби члана 17. наведеног закона, посебним колективним уговором државним службеницима могу да се утврде права која овим законом нису утврђена, у складу са овим законом и општим прописима о раду. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да Законом о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05 и 54/09), као општим прописом о раду, није уређено право запослених на штрајк. Међутим, Посебним колективним уговором за државне органе („Службени гласник РС”, бр. 95/08 и 86/11) предвиђено је да запослени, а то су сагласно одредбама члана 2. овог уговора, државни службеници и намештеници који су у радном односу и чији је послодавац у смислу овог уговора Република Србија, могу организовати штрајк и штрајк упозорења под условима и на начин утврђен законом (члан 35. став 1). Из наведеног произлази да државни службеници и намештеници имају право на штрајк који мора бити организован у складу са Законом о штрајку.

Када је у питању право полицијских службеника на штрајк, Уставни суд указује да је одредбама члана 135. Закона о полицији прописано да се на организовање и

спровођење штрајка примењују, на одговарајући начин, општи прописи о штрајку (став 1) и да полицијски службеници немају право на штрајк у случају: 1) ратног стања или стања непосредне ратне опасности или ванредног стања; 2) оружане побуне, устанка и других облика насилног угрожавања демократског и уставног поретка Републике Србије или основних слобода и права; 3) проглашене елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју двеју или више подручних полицијских управа Министарства или на целој територији Републике Србије; 4) других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине; 5) опасности од угрожавања јавног реда у већем обиму (став 3). Из наведеног произлази да је полицијским службеницима обезбеђено право на штрајк (осим у пет таксативно наведених случајева у којима ово право немају), и то под условима прописаним одредбама Закона о штрајку којима се уређује организовање и спровођење штрајка у делатностима од јавног интереса, а које су утврђене одредбама члана 9. овог закона. Такође, Уставни суд указује и да је сагласно одредбама члана 14. Закона о штрајку, искључена могућност престанка радног односа запосленог по основу организовања штрајка, односно учешћа у штрајку, уколико је организовање штрајка, односно учешће у њему извршено под условима утврђеним овим законом.

На крају Уставни суд је оценио да одредба члана 18. став 1. Закона о штрајку у деловима који гласе: „Запосленом у државном органу”, и „и припаднику полиције”, није у сагласности са Уставом.

Међутим, и поред овакве пресуде Уставног суда, социјални партнери у Србији још нису сагласни око битних питања у Нацрту новог закона о штрајку. Најважније од спорних питања је минимум процеса рада у делатностима које су од виталног значаја за функционисање државе или за заштиту живота, сигурности и здравља грађана.

Сарадња с другим државним органима је утврђена као општа обавеза органа управе у циљу постизања складног функционисања државног апарата у целини, али је као посебна, утврђена обавеза Полиције да пружа помоћ при извршењима одлука надлежних органа и правних лица (члан 3. Закона о полицији).

Табела 13: Анализа сличности и разлике правних установа службеничког права у посебним службеничким системима.

Правни институт	Пореска управа	Полиција	Царина
Заснивање радног односа	Пријем кандидата врши самостално	Пријем кандидата врши самостално	Пријем кандидата врши самостално
Безбедносна провера кандидата	Према општем режиму утврђеном одредбама ЗДС	Код овлашћених служби (чл. 110–114. ЗОП)	Факултативна (чл. 300. ЦЗ)
Провера здравствене способности за обављање посла	Према општем режиму утврђеном одредбама ЗДС	Обавезна	Факултативно
Сталност посла			Посебно се истиче у члану 316. став 1. ЦЗ
Полагање заклетве	Није услов за рад	Услов за рад у Полицији	Услов за рад у Управи царина
Посебна здравствена заштита	Нема	У специјализованим установама (чл. 130–145. ЗОП)	Нема
Оружје	Нема	Има право на ношење оружја	Има право на ношење оружја
Униформе	Тренутно нема	Има	Има
Улазак у пословни и стамбени простор, возило и претрес	Има – порески инспектори и инсп. Пореске полиције	Има	Има
Привремено задржавање и ограничавање кретања лица	Нема	Има – полицијско задржавање 48 сати	Има – до доласка овлашћеног службеног лица МУП
Саслушавање осумњиченог, привремено одузимање предмета извршења к. дела	Има	Има	Има
Звања (разликују се од звања из ЗДС)	Посебна звања уређена ЗПППА	Посебна звања уређена ЗОП	Посебна звања уређена ЦЗ
Пријављивање имовине			Обавеза
Принцип тајности	Начело чувања тајне у пореском поступку (чл. 7. ЗПППА)		Прецизиран – обавеза и после окончања радног односа у УЦ
Послови неспојиви са службеном дужношћу	Предвиђени у ЗПППА	Предвиђени у ЗОП	Предвиђени у ЦЗ
Оцењивање	По одредбама ЗДС	По одредбама ЗОП	По одредбама ЗДС

Правни институт	Пореска управа	Полиција	Царина
Статус нераспоређеног службеника	Два месеца – по одредбама ЗДС		Шест месеци – по одредбама ЦЗ
Упућивање	До шест месеци	1–12 месеци	Нема
Заштита права службеника	На првостепану одлуку, жалба се улаже Жалбеној комисији Владе	У оквиру министарства – на првостепену одлуку приговор министру	У оквиру министарства – на првостепену одлуку приговор министру
Политичко деловање службеника	Сагласно одредбама ЗДС	Изричита забрана страначког организовања и политичког деловања у МУП	Сагласно одредбама ЗДС (?)
Плате	Уређене посебним прописима које доноси министар	Уређене посебним прописима које доноси министар	По ЗДС
Радни стаж који се рачуна у увећаном трајању	Пореска полиција – 15 за 12 месеци	16 за 12	Нема
Накнаде у случају привремене неспособности за рад	По општем режиму (100–65%)	100%/ 85%	По општем режиму (100– 65%)
Штрајк службеника	Забрањен	Дозвољен	Забрањен
Сарадња с другим државним органима		Утврђена је обавеза полиције да пружа помоћ при извр. одлука надл. органа и правних лица	

Део пети

ЗНАЧАЈ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ/ПОРЕСКЕ УПРАВЕ ЗА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОРЕСКИХ СЛУЖБЕНИКА

1. Увођење савремених правила и принципа у области управљања људским ресурсима у јавном сектору

Систем регулисања радноправног положаја пореских/државних службеника, који је успостављен према датим околностима у одређеном друштвеном и политичком тренутку, неопходно је континуирано анализирати и процењивати нове околности важне за његово функционисање.

Седамдесетих и осамдесетих година прошлога века, у водећим европским државама су спроведене управне реформе, с различитим циљевима и под различитим слоганима: у Шпанији - демократизација; у Немачкој - дебирократизација; у Француској - децентрализација/управа у служби корисника.

Нови талас управних реформи деведесетих година прошлога века започео је у англосаксонским земљама Енглеској, Новом Зеланду и Канади с променом дефиниције улоге државе и увођењем „новог јавног менаџмента”.⁷⁴⁵ Реч је о управној доктрини која промовише реформу јавне управе по моделу приватног сектора, увођењем у јавни сектор техника и метода функционисања приватног сектора да би јавни сектор постигао економичност и боље резултате рада.

Концепт „новог јавног менаџмента” није хомоген, нити су све државе реформу спроводиле на исти начин, али неке од основних идеја обухватају: разбијање традиционалне хијерархијске структуре јавног сектора формирањем већег броја организација које су оријентисане на извршење само једног задатка уз обавезно раздвајање послова одлучивања од извршних послова; давање веће слободе деловања и одлучивања јавним менаџерима; оријентација на резултат, а не на процедуру деловања; јачање утакмице унутар јавног сектора ради постизања веће економичности услуга; већа дисциплина и штедљивост у употреби средстава („учинити више са мање”), што се

⁷⁴⁵ Manojlović, Romea: *Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao model Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, br. 4/2010.

остварује, између осталог, смањењем права јавних службеника и већом еластичношћу при запошљавању и награђивању, као и оријентација на кориснике услуга државне/јавне управе.

Међутим, од краја деведесетих година прошлога века, „испливали” су многи негативни учинци и парадокси те доктрине: избрисана је линија политичке одговорности (због разбијања раније хијерархијске структуре јавне/државне управе услед стварања многобројних независних или квазинезависних тела), лоши контакти са јавношћу, корупција, нови трошкови, пад квалитета јавних услуга, занемаривање права грађана.⁷⁴⁶

Због тога је у већини земаља концепт „новог јавног менаџмента” замењен новом доктрином – доктрином „добре управе” (*Good Governance*), која осим економских вредности, поново наглашава демократске вредности – првенствено отвореност управе, одговорност, учешће грађана и повећање квалитета услуга јавне/државне управе. Њоме се настоји постићи комбинација демократске и делотворне управе.⁷⁴⁷

У управљању људским ресурсима⁷⁴⁸ у јавној/државној управи обе доктрине наглашавају потребу за бржим поступком запошљавања, флексибилнијим радноправним статусом запослених и флексибилнијим начинима награђивања.

У оквиру европског административног простора одвија се процес европеизације националних администрација. Сам израз још увек не представља друштвену реалност, већ означава и обухвата заједничке опште вредности и принципе управа земаља чланица чијем прихватању и остваривању се тежи.

Европеизација државне управе се огледа у поштовању начела која се односе на усвајање прописа законске снаге који уређује питање државне службе и положај државних службеника; успостављање каријерних система у државној управи; пријем у

⁷⁴⁶ Koprić, Ivan, *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive*, у Javna uprava – nastavni materijali, Друштено веучилиште и Правни факултет, Загреб 2006. године.

⁷⁴⁷ *Ibid.*

⁷⁴⁸ Термин „људски ресурси“ примењује се у српском језику као дослован превод израза *human resources*, где је изједначен са другим врстама средстава (техничким, финансијским) којима организација располаже. Аутори који се баве управљањем кадровима у Хрватској, чешће употребљавају термин „људски потенцијали“ (Bahtijarević – Šiber, F. *Management ljudskih potencijala*, Golden marketing, Загреб, 1999. године) или пак, термин „људски ресурси“ даље рашчлањују: „Ljudske resurse dijelimo на ljudski potencijal i ljudski kapital. Ljudski potencijal predstavlja ljudsko znanje. Ljudski kapital podrazumijeva kompetencije, odnosno, vještinu primjene znanja i djelovanje u okviru ciljeva organizacije. Stoga je zadaća menadžmenta upravljati ljudima, njihovim znanjem, vještinama i kompetencijama. Potrebno je prepoznavati njihove potencijale i usmjeravati ih; poticati (motivirati) ih; investirati u njihovo znanje, te izgrađivati vještine primjene tog znanja. Na taj način stvaraju se kompetentni i motivirani ljudi koji predstavljaju ljudski kapital organizacije.“ – Marušnik, Barbara, *Ljudski resursi u funkciji društveno – ekonomskog razvoja*, Socioeconomica, The Scientific Journal for Theory and Practice of Socioeconomic Development, №2/2012.

државну службу на подлози транспарентне конкурсне процедуре. Административне структуре у персоналном смислу морају бити деполитизоване, а државни службеници се морају непрекидно усавршавати и обучавати у областима које су значајне за спровођење европске легислативе; *implicite* се фаворизује уједначавање плата у јавном сектору с платама у приватном сектору.⁷⁴⁹

Радноправни положај пореских/државних службеника у Србији уређен је на начин који омогућава њихов професионалан, стручан, квалитетан и ефикасан рад, из чега произилазе очекивања да ће ниво услуга које држава пружа својим грађанима бити подигнут на виши ниво.

Прописи донети у периоду 2005-2013. године засновани су на савременим принципима националних законодавстава земаља Европске уније, односно на принципима и стандардима европског управног простора. Наведеним прописима се утврђује основа за примену нових института и њихово увођење и примена у пракси.

Да би се нови институти ефикасно применили, потребно је усагласити неколико аспеката – пре свега функционални аспект: увођење нових послова, прелазак на нове начине рада, увођење нове праксе и система комуникације у органима државне управе, између државних органа и комуникација између органа државне управе различитих земаља.⁷⁵⁰

Такође је за ефикасну примену нових прописа битан институционални развој, односно јачање капацитета органа државне управе. Да би се дошло до фазе јачања

⁷⁴⁹ Fournier, Jacques, *Administrative Reform in the Commission Opinion Concerning the Accession of the Central And Eastern European Countries to the European Union*, SIGMA Paper, No. 39/1998. Треба, међутим напоменути да су, супротно ситуацији у Србији, у државама чланицама Европске уније, плате у приватном сектору у просеку више од плата у државној управи, а тај се дисбаланс надокнађује другим средствима којима се стимулишу запослени да заснују радни однос и остану у управи: сигурност запослења, велике отпремнине при одласку у пензију, бонуси на плату и др.

⁷⁵⁰ За поступање Пореске управе, посебно је значајан принцип размене информација у пореским стварима између суверених држава, као значајно средство у борби против пореске евазије, двоструког опорезивања и неправичне пореске конкуренције. Међудржавни порески уговори су најпре почели да се закључују због потребе да се спречи двоструко опорезивање, из чега је проистекла неопходност размене података о пореским обвезницима – учесницима у прекограничним активностима. Конвенција Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and development – OECD*) представља основу за закључивање међудржавних пореских уговора, а у члану 26. регулише размену информација. Поред наведене Конвенције, у OECD је сачињен Модел споразума о размени информација у пореске сврхе (*Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*), који се односи на размену информација у вези са цивилним и кривичним пореским питањима. Важан документ у решавању питања међудржавне размене информација представља Стразбуршка конвенција о вишеструкој административној помоћи у пореским стварима (*The Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*), у којој се наглашава да су у процесу размене информација државе дужне да се придржавају одређених правила понашања и стандарда, које иначе морају поштовати у међусобним односима: транспарентност у поступању и пружање информација без тражења противуслуге, али водећи притом рачуна о сопственим интересима и правима пореских обвезника - својих држављана. - Стојановић, Снежана: *Пружање услуга међународне размене информација у пореским стварима*, Финансије, бр. 1-6/2011.

органа, потребно је најпре извршити анализу постојећег стања, а затим изменити организациону структуру и прилагодити је новим околностима - нарочито јединица за кадрове у органима државне управе, као главних носилаца послова управљања људским ресурсима.

Увођење и примена нових института нужно подразумева стручну оспособљеност за обављање послова и непрекидни развој стручних способности запослених у органима државне управе. Стога, посебан значај у процесу примене прописа има обучавање државних службеника и функционера (лица на положају који руководе државним органима, односно организационим јединицама у државним органима).

Усвајање и примена савремених принципа управљања кадровима има велики значај за развој модерне и ефикасне државне управе. Развој каријерног система, увођење и примена савремених техника избора кандидата, оцењивање засновано на мерењу учинка и објективним показатељима, напредовање засновано на оцењивању - залагању на раду и стручном развоју, непрекидно стручно усавршавање службеника, непрекидно планирање кадровских потреба у складу са стратешким циљевима органа, у великој мери развијају професионализам у државној управи, обезбеђују континуитет у раду и утичу на привлачење и задржавање високостручног и компетентног кадра.

У овом периоду развоја система државне управе у Србији, област управљања људским ресурсима карактеришу чињенице⁷⁵¹ да је у државном органима мобилност и флукуација кадрова државних службеника на положају више изражена него међу државним службеницима извршиоцима. Такође су присутне разлике у задовољству послом и посвећености организацији. Те разлике су последица ниског степена јасноће циљева организације и ниског нивоа самосталности у погледу питања спровођења политика и буџета, насупрот високе концентрације моћи код државних службеника на положају и високог нивоа политичког уплитања у функционисање органа државне управе. Државни службеници у Србији, односно виши државни службеници претежно

⁷⁵¹ Štimac, Vid i Mina Lazarević, *Kontekst javnog upravljanja i reforme u Srbiji*, Beogradski fond za političku izuzetnost, Tim za socijalno uključenje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Kolorgrafks, Beograd, 2013.godine.

Извештај је урађен на основу истраживања, у оквиру пројекта: Координација за кохезију јавног сектора будућности (COCOPS), које је 2013.године, спровео Београдски фонд за политичку изузетност и школа за јавно управљање Херти из Берлина, у сарадњи са Министарством правде и државне управе, Тимом за социјално укључивање и Канцеларијом за европске интеграције Владе Републике Србије, са циљем да осветли радно окружење у коме раде виши руководиоци. Поред Србије, истраживања за потребе Пројекта се спроводе у још 12 земаља Европе: Немачкој, Аустрији, Мађарској, Француској, Италији, Шпанији, Португалији, Великој Британији, Естонији, Литванији, Холандији и Норвешкој.

су добро образовани и има их више него што би се очекивало (имајући у виду да је државна управа по својој природи легалистичка) са образовањем из подручја економије и бизниса него из области правних наука, због чега је рецептивност за реформе управе натпросечна. У категорији виших државних службеника заступљене су и жене, иако се њихов број смањује с растом хијерархије.

2. Нова пословна филозофија Пореске управе

Међународне организације и институције, попут Међународног монетарног фонда, Светске банке, Организације за економску сарадњу и развој (OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*) или наднационалне институције попут Европске уније, врше све већи утицај на реформу јавног сектора, предлажући садржај и надгледајући спровођење реформи.

Општи је закључак, како наведених организација и институција, тако и домаће стручне јавности, да је јавна/државна управа у Србији прескупа, гломазна и неефикасна.

Спремност Владе да спроведе реформе у свим областима јавне управе огледа се у образовању Савета за реформу јавне управе,⁷⁵² као централног стратешког тела са задатком да утврђује предлоге стратешког развоја јавне управе, да иницира и предлаже Влади предузимање мера које се односе на реформу јавне управе, да промовише и прати спровођење Стратегије реформе државне управе у Републици Србији,⁷⁵³ нарочито са становишта укључивања принципа и циљева реформе државне и јавне⁷⁵⁴ управе у секторске стратегије развоја и планске акте, да разматра и усваја извештаје о постигнутим циљевима реформе, разматра и даје претходно мишљење Влади о стратегијама развоја, нацртима закона и другим актима који се односе на организацију и рад Владе и органа државне управе.

⁷⁵² Одлуку о образовању Савета за реформу јавне управе, Влада Републике Србије је донела на седници одржаној 18. јуна 2013. године („Службени гласник РС”, број 55/13).

⁷⁵³ Стратегију реформе државне управе у Републици Србији донела је Влада у октобру 2004. године – www.digitalnaagenda.gov.rs. Стратегија је неколико пута иновирана, а последњи пут 2009. године, када је усвојена Стратегија реформе државне управе у Србији и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Србији, за период 2009–2012. године.

⁷⁵⁴ У току је рад на изради Стратегије јавне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење стратегије за период 2013–2016. године. Министарство правде и државне управе позива грађане и стручну јавност да се упознају са Стратегијом и дају предлоге и коментаре – www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php. - децембар 2013.

У овом периоду развоја државне управе јасно се види разлика између положаја, организације, начина рада Пореске управе и промена тог положаја у протеклих десетак година. Реформа започета 2001. године у Републичкој управи јавних прихода, која је 2003. године трансформисана у Пореску управу Србије,⁷⁵⁵ обухватала је реформу пореског система (увођење пореза на додату вредност као новог пореског облика), унутрашње организације (извршена је измена организационе структуре, а одредбама позитивних прописа додељене су нове функције Пореској управи) и начина рада Пореске управе.

Даљи правци реформе Пореске управе утврђени су у Корпоративној стратегији Пореске управе која се доноси од 2008. године за пет година, а иновира сваке године.⁷⁵⁶

Корпоративна стратегија представља полазну тачку за све активности модернизације. Циљ јој је стварање услова за побољшање капацитета Пореске управе за извршавање главног задатка – да смањи „порески јаз” и обезбеди довољно пореских прихода да би се финансирала јавна потрошња. Тај циљ се може остварити одрживим инвестирањем у пореску администрацију, с нагласком на унапређење руковођења, људских ресурса, основа пореског система, способности за анализу ризика (посебно у оним сегментима привређивања или код оних група пореских обвезника који су идентификовани као порески обвезници с високим ризиком) и побољшање перцепције коју порески обвезници стварају о улози Пореске управе, што треба да повећа степен добровољности у извршавању пореских обавеза.

У Корпоративној стратегији Пореске управе 2013–2018. као слабости и препреке за успешно планирање и спровођење смерница стратегије уочена је чињеница да није у потпуности спроведен план поштовања пореских прописа, који описује најзначајније ризике који су идентификовани у пореском систему, као и мере које Пореска управа намерава да примењује да би се постигао највећи ниво добровољног измиривања обавеза код пореских обвезника. Предузети су одређени кораци, али и даље су неопходне бројне активности.

Постојећа информатичка платформа Пореске управе пружа ограничену подршку, а рачунарски систем представља један од највећих ризика Пореске управе. Развијен низ самосталних апликација за решавање различитих проблема није интегрисан у постојећи систем. Пореска управа нема довољно развијену способност

⁷⁵⁵ Ђелић, Божидар (2004): Три године преображаја српских јавних финансија (јануар 2001. – фебруар 2004. године), Министарство финансија и економије, Београд.

⁷⁵⁶ Корпоративна стратегија Пореске управе 2013–2018, донета је 27. марта 2013. године.

дефинисања сопствених пословних потреба, на основу којих би информатички стручњаци могли да развијају системе, односно не постоји довољан капацитет за дефинисање корисничких захтева.

Започети процес измене организационе структуре се мора наставити и мора да прати измене поступака руковођења, јер постојећа организација Пореске управе не одражава у потпуности актуелне организационе приступе у савременим пореским администрацијама. Потребна је снажна централа која конципира пословне процесе, одређује оперативне циљеве и надзире њихово остваривање. Центар за велике пореске обвезнике (ЦВПО) не располаже довољном информациотехнолошком подршком за управљање базом клијената каква се очекује у служби тог типа, док је број филијала у мрежи филијала превелик за организацију величине Пореске управе Србије.

Пореска управа има традиционално добар однос с матичним министарством. Има међутим могућности за побољшање сарадње и комуникације у делу подршке у изради и тумачењу законских прописа, као и изради и спровођењу пореске политике, у чему су пореске администрације земаља чланица Европске уније и других земаља Европе много су активније.

Аутономија у контексту управљања јавним приходима одражава се у самосталности конципирања и спровођења одређених планова пореске администрације, одређивања организационе структуре и начина управљања да би се прилагодила потребама савремене Пореске управе. Спровођење реформи отежава недостатак већег нивоа аутономије Пореске управе Републике Србије. Стога је потребно истаћи да земље које немају ту флексибилност заостају, јер нису у могућности да реагују благовремено на ризике у вези са поштовањем пореских прописа.

Такође је потребно изменити постојеће пореске прописе, јер стварају вишеструке препреке у раду. Неопходно је темељно ревидирати постојећи законски оквир да би могао да подржи Пореску управу Србије као савремену пореску администрацију. Исто тако је потребно донети нове или изменити постојеће процедуре за рад одређених функција Пореске управе (контрола, наплата, људски ресурси).

За остваривање циљева Корпоративне стратегије, поред потпуне посвећености запослених циљевима Пореске управе, потребна је и подршка из спољног окружења.

Спољно окружење представља друштвену и политичку базу у којој Пореска управа функционише. Компоненте спољног окружења се разликују по значају, јачини утицаја, месту одакле долазе (из земље или иностранства). Једна од најважнијих

компонента утицаја спољног окружења на рад сваке пореске администрације јесте утицај политике коју спроводи изабрана влада, односно политичка подршка.

Пореска управа Србије је изузетно значајан државни орган, чија се надлежност простире на целој територији Републике. Функционално је део министарства задуженог за послове финансија. Притом, за одређивање положаја и места Пореске управе у систему државних органа посебно треба имати у виду да Пореска управа није стриктно административна организација која за своје пословање располаже средствима добијеним од државе, већ организација која убирањем пореза и других јавних прихода обезбеђује око седамдесет процената средстава буџета Републике Србије.

Перспектива приступања Европској унији има низ импликација за Пореску управу, а најважнија је потреба да се испуне захтеви садржани у практичним фискалним смерницама Европске уније (*Fiscal Blueprint*), директивама Европске уније које се баве пореским питањима и захтеви учешћа у заједничким програмима с другим пореским администрацијама Европске уније.⁷⁵⁷ Стога је корпоративна стратегија Пореске управе Србије, конципирана према најважнијим захтевима наведених докумената да би се омогућио наставак рада у том правцу.

Све пореске администрације се суочавају с притисцима везаним за јавне приходе, јер се државни расходи ослањају на способност пореске администрације да оствари, а по могућности и премаши предвиђене износе јавних прихода. Ако циљани износ није остварен, то може непосредно да утиче на способност државе да пружа услуге грађанима. Пошто је финансијска криза додатно повећала таква очекивања, од

⁷⁵⁷ Програм Фискалис је успостављен 11. децембра 2007. године, одлуком Европског Парламента и Савета, за период 1. јануар 2008 – 31. децембар 2013. године. Намењен је не само земљама чланицама Европске уније већ и земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима у које спада и Република Србија, а све у циљу јачања административних капацитета ради укључивања у процес сузбијања међуграничних пореских превара. За реализацију Програма надлежан је Генерални директорат Европске комисије за порезе и царинску унију (DG TAXUD), а спроводи га Централни управљачки тим и Фискалис 2013 Комитет.

У оквиру Програма Фискалис сваке године се одобрава програм рада. Циљ Програма је унапређење сарадње пореских администрација ради опорезивања робе и услуга у складу са националним и пореским законодавством Европске заједнице; унапређење правилног функционисања пореских система на унутрашњем тржишту јачањем сарадње земаља учесница и њихових администрација; активно укључивање у процес сузбијања међуграничних пореских превара.

Активности се остварују кроз заједничке акције (*Joint Actions* – семинари, радионице, мултилатералне контроле, радне посете, надзорне и пројектне групе); ИТ акције које се односе на функционисање, подршку, унапређење и развој информатичких система комуникације и система размене података у области пореза; заједничке алате обука (*Common Training Tools*). Кроз Програм Фискалис запослени у Пореској управи стичу могућност размене искустава са земљама чланицама Европске уније с једне стране, и с друге стране са земљама које то нису, а учеснице су поменутог Програма.

Програм прати законодавство Европске уније и има све већи значај у процесу европских интеграција. Кроз едукацију и коришћење искустава земаља чланица, олакшава земљама кандидатима да што лакше и спремније дочекају чланство.

Пореске управе се очекује да буде организована и усредсређена тако да се може прилагодити новим захтевима и очекивањима у погледу јавних прихода и да може остварити одговарајуће резултате.

Део јавних прихода су и доприноси за пензијско-инвалидско и социјално осигурање, а Пореска управа има важну улогу у њиховој наплати. С обзиром на чињеницу да пензијско, здравствено и социјално осигурање и мрежа социјалне заштите, представљају кључне компоненте социјалне државе и грађанског друштва, иако Пореска управа нема примарну одговорност за осигурање становништва, она има пресудну улогу која се непосредно тиче функционисања надлежних фондова. Ако Пореска управа не може правилно да изврши наплату, систем осигурања је угрожен.

С обзиром на величину Пореске управе као државног органа и природу њене делатности, потребу да сарађује и размењује податке с другим државним органима и фондовима (Министарство унутрашњих послова, судски органи и тужилаштва, Централни регистар, Агенција за привредне регистре, Фонд пензијског и инвалидског осигурања), она игра кључну улогу у увођењу електронске управе (*e-government*) и електронске комуникације у Србији јер учествује у развоју информационог друштва у југоисточној Европи. Такође, веома је значајна њена улога у доношењу Закона о електронском потпису као и бројне друге иницијативе које омогућавају коришћење електронских сервиса и које ће учинити пореску администрацију ефикаснијом.

Из наведеног се намеће закључак да је реформа у Пореској управи, дуготрајан и сложен процес који у себи садржи много чинилаца: јасно утврђени циљеви, политичка потпора, измена организационе структуре, односно њено прилагођавање правним прописима Европске уније. Реформа, дакле, може бити спроведена увођењем нових процеса, метода рада и посебног приступа одређеним категоријама пореских обвезника да би они разумели пореске законе и потребу да испуне своје обавезе. Све наведене активности ће условити да се Пореска управа Србије развије у организацију која може да одржи висок ниво добровољног измиривања пореских обавеза, да стално унапређује своје услуге, као и да открива и спречава неиспуњавање пореских обавеза.

Да би се остварили наведени циљеви, очекује се да Влада подржи Пореску управу Србије у настојању да постане организација у потпуности спремна да наплати све порезе који су наплативи по пореским законима Србије, организацију која је прилагодљива променама и која поседује довољан степен аутономије да задатке утврђене законом ефикасно и правовремено изврши.

Упоредо с реформом Пореске управе која је унутрашњи процес промене модела и структуре организације, ради што потпунијег остваривања циља државе у области контроле и наплате јавних прихода, потребно је (на чему Пореска управа непосредно инсистира) смањити „управно оптерећење” пореских обвезника.⁷⁵⁸

3. Нови трендови у регулисању радноправног положаја пореских службеника

Промене у перцепцији улоге државе условиле су, по узору на корпоративну културу организације, стварање нове културе државне службе и нов приступ задацима државне службе. Стандардна улога државе и државних органа – чување закона и поретка у држави – мења се у складу с новим приступом који на прво место ставља служење друштву.

Неупоредиво већи напор у постизању тога циља него у уређеним државама (какве су углавном чланице Европске уније) тражи се од земаља које се налазе у прелазном периоду из планске у тржишну економију, где у већини случајева јавни сектор, па тиме и државна управа, мора бити потпуно реструктуриран, и где се нова јавна/државна управа суочава са огромним изазовима олакшавања економског развоја земље.

Последица тога су напори уложени у оспособљавање у служби да би се помогло да се постојеће особље прилагоди новој култури државне управе. Тамо где постоје програми оспособљавања у државној служби, они служе између осталог и стварању корпоративне културе и олакшавају спровођење управних реформи.

У Корпоративној стратегији Пореске управе 2013–2018. поред наведених слабости уочене је да застарела политика управљања људским ресурсима успорава иницијативе на спровођењу реформе, између осталог, због чињенице да Пореској управи није дозвољено да запосли нови кадар, нити је у могућности да одређеним бенефицијама (бржим напредовањем, новчаним награђивањем) задржи квалитетан

⁷⁵⁸ Управним оптерећењем се сматрају све радње које економски субјекти морају предузети да би испунили захтеве које им законодавство поставља, а које, да нема таквог законодавства, у склопу обављања своје делатности не би предузимали. То се односи првенствено на испуњавање разних формулара, вођење евиденција, слање информација и достављање извештаја државним органима. Када се смање и поједноставе управни захтеви, поједноставиће се пословање, а тиме ће се постићи и значајне уштеде свим економским субјектима – <http://www.berr.gov.uk> – јули 2013.

У Србији је процес смањења управног оптерећења спроведен под неслужбеним називом „гиљотина прописа”.

кадар. Унапређења пореских службеника и даље су више у вези с годинама њиховог радног стажа него с личним доприносом и учинком.

Да би се успоставио принцип модерног управљања у Пореској управи, неопходно је развити модерну стратегију управљања људским ресурсима и систем управљања учинком. Да би се обезбедио допринос сваког запосленог у спровођењу реформе, потребно је кодекс понашања пореских службеника (правилници о правилима понашања и пословима неспојивим са службеним дужношћу запослених у Пореској управи) ставити у функцију подршке програму модернизације Пореске управе. Такође је потребно преиспитати структуру плата кроз систем управљања учинком и систем стимулација.

Део реформе Пореске управе у делу управљања кадровима јесте измена система награђивања. Он треба да буде интегрисан у пословну стратегију и да садржи комбинацију финансијских и нефинансијских фактора мотивације запослених, са мотивационом основом која је проширена и системом групног награђивања.

У току је спровођење новог система оцењивања, који се као пилот-пројекат спроводи у Центру за велике пореске обвезнике, а од следеће године ће бити примењен у целој Пореској управи. Нови систем оцењивања, спроводи се да би се утврдили индивидуални предуслови запослених за премештај или унапређење на друга радна места, запослени чије радне способности и учинак заслужују финансијску награду, потребе за обуком пореских службеника и намештеника, процена да ли запослени у својству приправника и запослени на одређено време постижу задовољавајуће учинке.

Оцењивање се врши једном годишње а подељено је у четири фазе.

У првој фази се у току разговора са оцењивачем планирају радни циљеви за сваког пореског службеника појединачно, тако што за сваки посао постоји низ циљева који одсликавају кључне задатке које запослени мора да обави да би испунио нормална очекивања за одређено радно место – звање. За сваки циљ се утврђују очекивани резултати или нивои остварења. Сваки циљ треба да задовољи следеће критеријуме, односно треба да буду: специфични – да на јасан начин прецизирају радне задатке које треба остварити; мерљиви – да омогуће мерење и процену степена до кога је циљ остварен; достижни – да буду реално постављени тако да запослени с просечним радним способностима могу да их остваре; релевантни – да буде битни за оперативне одговорности запосленог и временски орочени на период оцењивања.

Извештај о раду за претходну годину је саставни део решења о оцењивању. Поред тога, да би запослени имали објективна сазнања о квалитету свога рада и да би

били сигурни да процена годишњег учинка одсликава целогодишњи рад, спроводи се квартално праћење и вредновање постизања радних циљева.

Сагледавање постизања радних циљева врши се на основу података унетих у картон пореског службеника, у који се уносе коментари оцењивача и запосленог. Ако је учинак запосленог знатно премашио очекиване радне стандарде, додељује му се оцена „нарочито се истиче”; ако је премашио очекиване радне стандарде, оцењује се оценом „истиче се”; ако учинак испуњава очекиване стандарде посла у целини, оцена је „добар”; ако учинак испуњава очекиване стандарде посла у већини подручја, оцена је „задовољава”; ако је учинак знатно испод нивоа очекиваног стандарда посла, оцена је „не задовољава”. Оцењивач је да у картон запосленог обавезан унесе коментар и доказе, који су потпора датој оцени.

Средином године се врши привремена процена учинка и разговор са запосленим. Оцењивач истиче позитивна и негативна достигнућа запосленог да би га упознао са проценом у тренутку обављања разговора, као и с битним чињеницама које мора имати у виду у даљем остварењу радних циљева и обављању послова радног места. У картон пореског службеника се обавезно уписује изјава запосленог коју је дао током разговора. После разговора са запосленим, годишњи извештај о оцењивању оцењивач прослеђује контролору на одобравање. Пошто контролор одобри извештај, он се заједно с примедбама запосленог прослеђује функцији људских ресурса. Сви извештаји о оцењивању се затим достављају Комисији за верификацију, која одлучује о примедбама и верификује извештаје на које није било примедба.

Да би се развио нов приступ уређивању радноправног статуса пореских службеника, постављају се нови елементи одговорности руководећих службеника у области оцењивања: да у потпуности овладају системом процене рада, да схвате своју улогу и одговорност у новом систему оцењивања, да се постарају да одговарајући циљеви и кључне надлежности буду установљени и да их запослени добро разумеју како би се утврдили реални радни циљеви за сваког запосленог, да ревидирају радне циљеве ако се покаже да је потребно, да обезбеде ефективну и одговарајућу комуникацију са запосленима, да објективно сагледавају рад запослених, да воде ефективне и информативне интервјуе, да сачине разумљиве извештаје о оцењивању, у складу са упутством и утврђеном року.

Као наставак пројекта новог система оцењивања сачињен је и достављен матичном министарству предлог Правилника о критеријумима и поступку за утврђивање висине новчане награде, увећање и умањење плате пореских службеника и

немештеника у Пореској управи.⁷⁵⁹ У њему је изложен систем новог начина награђивања запослених, у коме се осим на учинак и продуктивност, акценат ставља на знање и креативност. Руководство Пореске управе је свесно чињенице да мотивација запослених постаје један од најважнијих задатака у управљању људским ресурсима у свим областима рада, па тако и у државној управи јер подстиче успешност у раду и омогућава оцењивање успешности. Систем награђивања и мотивисања постаје саставни део пословне и развојне политике, утврђених правила и норми које из ње произлазе, па због тога мотивациони систем треба да садржи елементе којима може да привуче на рад у државну управу потребан број стручњака за одређене послове. Уз наведено, такав систем мотивише запослене да извршавају преузете задатке и обавезе на задовољавајући начин и да остану у систему Пореске управе, и омогућава промоцију оних службеника који показују иновативност и креативност у постизању циљева развоја пореске администрације.

У модерном друштву брига за кадрове и њихову мотивацију, специјализацију и промоцију постаје саставни део програма успостављања и развоја јединственог квалитета државне управе. Стратегија награђивања у Пореској управи, утврђена у Правилнику о критеријумима, поступку за утврђивање висине новчане награде, увећање и умањење плате пореских службеника и немештеника, треба да буде уврштена у пословну стратегију и формулисана тако да омогући постизање дугорочних циљева пословне политике и политике људских ресурса. Стога се очекује да ефекти Правилника буду: разликовање стручних, радних и способних од оних који послу приступају непрофесионално, уједначавање рада по обиму и квалитету, односно подизање стандарда обављања послова у Пореској управи, а тиме, с обзиром на величину и значај Пореске управе као државног органа, и у целој државној управи Србије. Због тога, у систему мотивационих инструмената, као супротност додели признања, годишњих новчаних награда и увећања плате пореског службеника/намештеника, стоји институт умањења плате за недовољно остварене резултате рада, односно за резултате који су по обиму и квалитету испод очекиваног стандарда.

Како све више европских земаља прихвата идеју да се плате допуне индивидуалним системом бонуса, односно да се уведе низ мера којима је циљ плаћање запослених у складу са њиховим учинком и обимом посла, Стратегија реформе

⁷⁵⁹ Анализа Предлога Правилника о критеријумима, поступку за утврђивање висине новчане награде, увећање и умањење плате пореских службеника и немештеника у Пореској управи дата је у тачки 12.3.3.

државне управе у Републици Србији преузима и прихвата ове принципе наводећи да је један од кључних елемената реформе у Србији, реформа система плата у државној управи и да „главни циљ реформе треба да буде изградња таквог система плата у којем би се запослени за посао награђивао према обиму, одговорности и степену доприноса тог посла укупној ефикасности и резултатима читавог органа државне управе.⁷⁶⁰

Пореска управа Републике Србије је први државни орган који је започео реформу система плата, а такође и реформу система стручног усавршавања запослених, тако што је израђен пројекат Пореске академије као нове организационе јединице Пореске управе.

Пошто је право на стручно усавршавање део права на рад и гарантовано бројним домаћим и међународним правним актима, тако то право удружено с принципом *Lifelong learning* представља окосницу института стручног усавршавања које се спроводи у државној управи. Сагласно том принципу, порески/државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа. Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за сваку годину доноси Влада на предлог Службе за управљање кадровима, а програме стручног усавршавања за сваки поједини орган доноси руководиоца органа.

Међутим, стручно усавршавање пореских службеника има своје специфичности, произашле из природе и значаја посла који та лица обављају и његове важности за државу, као и чињенице да је пословдавац управо држава.

Запослени у Пореској управи се образују у Одељењу за образовање, које је формирано као ужа организациона јединица Сектора за образовање, комуникацију и међународну сарадњу. У Одељењу за образовање се планирају, организују и спровode све врсте обука – курсева за запослене у Пореској управи, на основу анализе потреба, као и захтева за специјалистичким обукама које искажу сектори Пореске управе. Такође се врши припремање материјала за обуку, саставља програм обуке, води евиденција о спроведеним обукама и семинарима, организује и обезбеђује рад библиотеке Пореске управе и обављају други стручно-оперативни и административно-технички послови. Начин на који се врши обука у Пореској управи, већим делом обухвата послове администрирања обуком. Више је запослених на административно-

⁷⁶⁰ Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2009–2012. године, на сајту: www.drzavnauprava.gov.rs/files/Pregled – мај 2013.

техничким пословима, а мало предавача (систематизовано укупно три - попуњено два радна места). Такође, предавачи нису специјализовани по материји коју излажу.

Предстојеће промене у пореском систему условљавају да се убрзано донесу измене пореских прописа, уведе е-управа (електронске пореске пријаве; принцип обједињене наплате) због чега су потребни нови, другачији стручњаци (од јула 2014. године око 700 пореских контролора на пословима пријема и уноса пријава и обраде података биће вишак ако не буду обучени за нове послове). Исто тако је потребно да запослени у органима територијалне аутономије и локалне пореске администрације, запослени у јавним предузећима, као и порески саветници буду обучени у примени пореских прописа, свако у свом сегменту рада.

Стога је у Пореској управи преовладало мишљење да образовање запослених треба да заузме место у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, кроз институционализацију система образовања и обука на основама најновијих светских искустава. Следећи позитивна искуства других замаља и искуства Правосудне академије у Србији, у функцији образовања пореских службеника формираће се Пореска академија као организациона јединица у Пореској управи, као одговор на захтев за институционализацијом, професионализацијом и специјализацијом у спровођењу обуке у Пореској управи.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Државе нису празни оквири, већ изграђене историјске јединке од којих свака пружа другачији терен за развијање унутрашњих процеса, организације власти и организације службеника који ту власт врше.

Али, као и раније, и данас је за обављање послова државне управе изузетно важно имати добру организацију, јер се без здраве структуре не може постићи ни делотворност, ни економичност рада. Једнако тако је важно имати способне, поштене и лојалне државне службенике, који имају задатак да радећи у органу државне управе остварују његове циљеве.

Стога се, с правом може рећи да лица која обављају послове у државним органима као своје трајно и редовно занимање имају кључну улогу у обезбеђивању законитог, стручног и континуираног рада државне управе.

Због природе и карактера послова које обављају државни службеници и одговорности за вршење државне службе, елементи службеничког радног односа (запошљавање, права и обавезе, развој каријере, напредовање) регулисани су на другачији начин него права и обавезе запослених у општем режиму радних односа.

I. Положај државних службеника у највећем делу зависи од законодавног система сваке одређене државе. Међутим, процеси међународних интеграција (развој политика Европске уније и Савета Европе) утичу на повезивање и прилагођавање националних правних и управних система, све до разине усвајања заједничких стандарда и принципа „европског управног простора”. Иако не постоје правно обавезујуће одредбе законодавства Европске уније које се односе на радноправни положај државних службеника, скуп стандарда и начела (*soft acquis*) има значајне ефекте, не само на положај државних службеника у државама чланицама већи и у оним земљама које желе да се придруже унији.

Дефинисани принципи рада: професионализам и професионални интегритет; непристрасност; политичка неутралност; одговорност за рад; запошљавање на основу објективних критеријума и стручних способности; развој каријере; напредовање на основу оцењивања и заслуга; савремен начин управљања кадровима; стимулативан систем награђивања; стално стручно усавршавање у циљу побољшања ефеката рада; сталност запослења – подразумевају јасно установљен систем права и обавеза државних службеника.

Развојем управних организација и порастом важности задатака које обављају државни службеници, уз правне прописе и правила струке који регулишу рад управних службеника, јавља се потреба за поштовањем одређених моралних начела, односно потреба за моралним кодексом - Кодексом понашања државних службеника, чији је задатак да олакша грађанима да остваре своја права и осигура и подигне на виши ниво рад државних службеника.

Процес европских интеграција, као стратешки циљ Републике Србије, у великој мери зависи од рада државне управе као носиоца извршне власти.

Свака држава опредељена за стицање статуса пуноправног члана Европске уније мора да успостави, како квалитативно, тако и квантитативно, одређене механизме, процедуре и институције које ће задовољити критеријуме европског управног простора. Непостојање прописа Европске уније који уређују питање јавне управе, будући да је тај сегмент у надлежности држава чланица, као и различити модели јавне управе у појединим државама чланицама, државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, чини тежим процес административног прилагођавања за потребе чланства у Европској унији.

Дакле, државна управа не сме бити сметња европским интеграцијама већ, напротив, мора активно учествовати у стварању таквог амбијента који доводи до обезбеђења правне сигурности, како грађана, тако и државних службеника, чиме се учвршћује поверење у институције система. Морамо бити свесни чињенице да земље развијене тржишне економије с посебном пажњом прате усклађивање правног система, а такође и пореског система и пореског поступка, као и рад пореске администрације у земљама у транзицији. Пореска управа Србије је у свом досадашњем раду преузимала позитивна искуства пореских администрација из земаља са развијеном тржишном економијом, настојећи да своју организацију, рад и однос према обвезницима приближи европским стандардима у што краћем периоду.

II. Порески систем у Србији и Пореска управа као људски еквивалент система развијају се у уском процепу између датих елемената (положај управе у Србији, некад неоправдано смањивање броја пореских службеника, недостатак информационо-технолошке подршке, ниске плате) и захтева Европске уније и Међународног монетарног фонда који с правом очекују да се, ако желимо улазницу у друштво европских народа, покажемо дораслим за испуњавање основних принципа на којима

заједница функционише: владавина права, смањена јавна потрошња, строга пореска дисциплина, е-управа.

У циљу одржања постојећег нивоа функције и повећања ефикасности Пореске управе, потребно је стимулисати запослене да остану у Пореској управи и да раде на тим пословима. Даље напуштање, односно прелазак обучених извршилаца из Пореске управе код других послодаваца, угрозило би контролу и наплату јавних прихода. Увођење нових пословних процеса као резултат измене пореских и других закона утицао је на разноврсност послова у Пореској управи, где су порезнички послови доминанти али више нису једини (конверзија земљишта, провера наменског трошења кредитних средстава, контрола средстава за наводњавање и одводњавање, контрола мењачких и девизних послова, контрола заштите ауторских и сродних права, програмирање), повећао је ниво сложености и обим послова и захтева високо обучене људске ресурсе.

Даљи развој Пореске управе је потребно подржати вредностима које та управа има у људским ресурсима. Али, и поред тога, порески службеници у Србији немају ни посебну ни сталну заштиту, као што их имају пореске управе развијеног света. Физички и други напади на службенике нису резултирали судским поступцима против починилаца. Постојећи закони и начин рада не осигуравају и не штите пореске службенике. Свест о плаћању пореза није прихваћена у друштву, а већина грађана има негативан став према плаћању јавних прихода јер нису уверени да имају корист од тога.

Унутар управног система Републике Србије, Влада не награђује посебно труд Пореске управе, већ сматра да посао порезника може да ради свако лице чим се запосли у Пореској управи, без посебне и сталне стручне и специјалистичке обуке.

Упоредном анализом висине коефицијената, односно висине плата пореских службеника с платама уређеним Законом о платама државних службеника и намештеника, закључује се да су код пореских службеника коефицијенти у нижим звањима нешто већи, док су у највишим звањима (виши порески саветник – самостални порески инспектор; самостални порески саветник – главни порески саветник) плате пореских службеника ниже него плате у адекватним звањима према Закону о платама државних службеника и намештеника. То указује на чињеницу да сложеност послова у Пореској управи захтева већу стручност и обученост кадрова, али да држава као послодавац није доследно одговорила на тај захтев награђивањем пореских службеника за њихов рад.

III. Прописи који се односе на радноправни положај државних, односно пореских службеника у Србији, донети у периоду 2005–2013. године, засновани су на савременим принципима и стандардима европског управног простора и имају задатак да омогуће њихов професионалан, стручан, квалитетан и ефикасан рад.

У општем, начелном погледу, службенички односи у Републици Србији уређени су Законом о државним службеницима, Законом о платама државних службеника и намештеника и пратећим подзаконским актима.

Заштита права пореских службеника врши се у оквиру система државних органа као интерна контрола управних аката којима се одлучује о радноправном положају државних/пореских службеника (жалбена комисија, управна инспекција) и екстерна контрола донетих акта (Управни суд).

Порески службеник може да се за заштиту својих права, обавеза или на закону заснованих интереса, обрати управном суду. Судски пут контроле, по својој сврси је продужетак и допуна управној контроли, а задатак му је да се кроз посебан облик одлучивања у одређеној управној ствари оцени законитост акта којим је одлучено и правима и обавезама странке.

Од судова се очекује да, као независни и непристрасни органи, пруже странци највиши степен заштите њихових права ако нађу да су та права повређена. Међутим, досадашњи рад Управних судова у домену одлучивања о радноправном статусу државних/пореских службеника није пружио довољно уверавања да је утврђени механизам судске заштите довољан и ефикасан у примени закона. Разлози за то су бројни: неискуство судија јер се материја радног, односно службениког права битно разликује од материје управног права, изостанак принципа двостепености у одлучивању, неуједначеност примене правних норми због кратког времена примене Закона о управним споровима, недостатак судске праксе и др.

Због чињенице да су спорови за заштиту права запослених најделикатнији, најсложенији и последично најтежи правни спорови, предлози који се односе на поступак заштите права запослених у органима државне управе се конкретизују у више смерова који постоје у правној теорији и стручним расправама од доношења Закона о државним службеницима.

Велика група, не само међу теоретичарима већ и међу колегама који раде на пословима управљања људским ресурсима у Пореској управи и другим државним органима залаже се за став да организацију радноправне заштите државних службеника треба вратити у оквиру грађанског права, јер је Закон о државним службеницима

лишио државне службенике редовног пута судске заштите који вреди за остале запослене и редуцирао систем њихове екстерне заштите на управни спор. Због тога се сматра да спорове настале у органима државне управе, на раду или у вези с радом пореских службеника, треба решавати на начин који је следио Закон о радним односима у државним органима, у члану 71. став 6, где је била предвиђена могућност да се покрене спор пред судом опште надлежности, или да се за решавање радних спорова у којима су странке порески службеници формирају посебни радни судови.

На основу укупне анализе положаја државних службеника треба посебно истаћи да је њихов радноправни статус измењен у смислу да су више подређени држави као послодавцу, управо због чињенице да је цео институт радног односа у државној управи „премештен” из домена радног, у домен управног права и да је питање на које још нема јасног и прецизног одговора: да ли државни службеници у овом тренутку развоја службеничког права имају адекватну судску заштиту?

IV. Као што је наведено, у општем, начелном погледу, службенички односи у Републици Србији су уређени Законом о државним службеницима, Законом о платама државних службеника и намештеника и пратећим подзаконским актима. Такође, поједина питања службеничких односа су регулисана и посебним законима, у складу са чланом 1. став 2. Закона о државним службеницима који предвиђа да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њихових послова, као што је нпр. случај у области извршења кривичних санкција, судови, тужилаштва, служби безбедности и сл.

Та посебна уређивања су таквог обима и садржине да се задржавају у домену правно допуштених одступања, али истовремено, службенички односи у службама полиције, војске и спољних послова су уређени тако да представљају посебне службеничке прагматике, тј. регулишу готово у целини или на релативно заокружен, обимом широк и садржински специфичан начин, службеничке односе у тим посебним управним областима (посебни службенички системи).

Према томе, у Републици Србији скуп прописа који уређују радноправни положај службеника чине Закон о државним службеницима (као општи, кровни пропис који нормира службеничке односе у управној делатности, односно органима државне управе и другим државним органима) и посебне службеничке прагматике које регулишу службеничке односе у одређеним службама државне управе.

Анализа општег и посебних службеничких система је извршена у међусобном поређењу тих система у домаћем праву са системима одређеног броја држава које су одабране по принципу сличности (земље бившег југословенског правног простора), по принципу снажног утицаја на функционисање Пореске управе Србије (Немачка, Шведска) или као пример државе која има добро организовану и уређену државну управу и пореску администрацију (Француска).

Посебни службенички системи у нашем праву са специфичностима које их издвајају из општег система разликују се од општег службеничког система, али и међусобно. Тиме је оправдано њихово одвајање, мада и даље постоји један целовит службенички систем, уз нормативни оквир успостављен Законом о државним службеницима. Притом, службенички систем успостављен у Пореској управи Србије није у правној теорији признат као посебан службенички систем.

Упркос таквом ставу, сматрамо да издвајање радноправног положаја пореских службеника из општег службеничког система треба прихватити као чињеницу која се заснива на уважавању специфичности послова Пореске управе, тежини, стручности и одговорности које у обављању послова морају да искажу порески службеници. Такав став подупиру бројни аргументи, међу којима треба истаћи искуство других држава, посебно транзиционих, и реална дешавања којима смо сведоци, а индивидуални приступ решавању статуса државних службеника у различитим сегментима управе временом добија на значају у поређењу с генералним приступом и такав приступ представља радни мотивациони фактор.

Из анализе првих резултата примене Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији из марта 2009. године - посебног закона чије се одредбе односе на организацију Пореске управе као великог службеничког система и на радноправни положај пореских службеника, уочавамо тенденцију смањења броја уложених жалби која иде у прилог тврдње о повећању задовољства пореских службеника њиховим местом у организацији и хијерархији Пореске управе. У наредном периоду се очекује веће ангажовање пореских службеника у изградњи такве организацијске културе Пореске управе која треба да повећа учинак службе и утиче на вољност пореских обвезника за добровољно плаћање пореза.

Најзначајнији аутори нашег правног простора који се баве службеничким правом сматрају да посебни службенички системи у Србији постоје у посебним областима државне управе – полиција, војска и унутрашњи и спољни послови.

Правни прописи (посебне службеничке прагматике) који регулишу радноправни положај службеника у наведеним посебним областима државне управе јесу посебни закони и други подзаконски акти, где „је сваки од закона који уређује статус службеника у њиховом вршењу, прилагођен природи и пословима ових изузетно значајних државних служби”,⁷⁶¹ а наведени прописи „садрже у знатној мери засебне и специфичне одредбе о статусу службеника које имају одступајући карактер у тим областима у односу на општи службенички режим (нпр. пријем у службу, напредовање, систем звања, одређене дужности и права, престанак службеничког односа итд.) с једне стране, док, истовремено, обавезују на ближе, а специфично уређивање појединих питања подзаконским прописима, с друге стране”.⁷⁶²

Анализирајући по наведеном моделу одредбе о радноправном положају пореских службеника треба навести да су те одредбе садржане – не у посебном законском акту већ представљају део Закона о пореском поступку и пореској администрацији. У одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, које регулишу радноправни положај пореских службеника, уређено је да се на пореске службенике примењују прописи о државној управи, прописи о радним односима и платама у државним органима, као и прописи из области здравственог и пензијско-инвалидског осигурања и образовања, ако тим законом није друкчије прописано, а порески службеници дужни су да извршавају налоге министра, директора, односно непосредног руководиоца издате ради обављања послова, осим оних којима се налаже извршење радњи које представљају кривично дело. Закон о пореском поступку и пореској администрацији је обиман закон са близу 300 чланова. Према изнетој анализи, 53 члана се односе на организацију, рад, делокруг и радноправни положај пореских службеника. Ако би се та материја издвојила у посебан правни акт, добио би се закон, можда скроман по обиму, али значајан по материји коју обрађује.

Пошто је став наше правне науке да прописи који се односе на посебне службеничке системе садрже у знатној мери засебне и специфичне одредбе о статусу пореских службеника који по карактеру „одступа” од општег службеничког режима, потребно је одговорити чињеницама које се односе на радноправни статус пореских службеника.

⁷⁶¹ Влатковић, Милан, Радоје Брковић и Бојан Урдаревић (2013): Службеничко право, Досије студио Београд, стр. 287.

⁷⁶² *Ibid.*

Прво, радни однос у Пореској управи заснива се по одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији. У спровођењу законских одредаба Пореска управа је аутономна. Чланови Конкурсне комисије су искључиво запослени из Пореске управе или из Пореске управе и матичног министарства, а не представници Службе за управљање кадровима, као што је то уређено за друге државне органе у општем режиму службеничких односа;

Друго, преузимање службеника из другог државног органа у Пореску управу, као начин пријема у пореску службу, одредба је коју је касније преузео Закон о државним службеницима;

Треће, у систему напредовања у Пореској управи не примењује се систем убрзаног напредовања из члана 88. Закона о државним службеницима. Такође је у напредовању на основу оцењивања прописано колико је година порески службеник обавезан да пре напредовања проведе у непосредно нижем звању;

Четврто, систем звања пореских службеника је потпуно посебан и није компатибилан са системом звања у општем режиму службеничких односа. Стога Служба за управљање кадровима приликом усвајања кадровског плана за државне органе, као и у анализи предлога акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Пореској управи, не контролише службеничка радна места у Пореској управи по звањима, сагласно прописима о максималном броју државних службеника у највишим звањима;

Пето, порески службеници (инспектори контроле, наплате и инспектори пореске полиције) имају специјална овлашћења – право да уђу у пословни и стамбени простор, као и да изврше претрес пословног простора и возила грађана или правних лица; овлашћени су да саслушају осумњиченог, да привремено одузму предмете извршења кривичног дела и задрже лице док не дођу службеници Министарства унутрашњих послова;

Шесто, систем плата у Пореској управи је потпуно различит од система плата у државним органима који се у целини регулише одредбама Закона о платама државних службеника и намештеника и регулисан је посебним прописом – Правилником о платама и другим примањима запослених у Пореској управи;

Седмо, поред наведеног Правилника о платама [...], радноправни статус пореских службеника регулишу и други посебни подзаконски акти донети ради спровођења Закона о пореском поступку и пореској администрацији: Правилник о правилима понашања запослених и Правилник о пословима који су неспојиви са

службеном дужношћу запослених у Пореској управи, који заједно обрађују материју кодекса професионалне етике пореских службенека и спречавања корупције – прописују којим се пословима не могу бавити порески службеници и чланови њихових породица;

Осмо, престанак службеничког односа у Пореској управи не значи обавезно губитак статуса државног службеника, јер порески службеник губи звање кад престане с радом у Пореској управи, без обзира на разлог (прелазак на рад у други државни орган, пензионисање).

Због свих наведених разлога, у Пореској управи сматрамо да службенички систем пореских службеника, већ сада *de facto* представља посебан службенички систем у домаћем праву, са респектабилних 7.000 службеника.

V. Имајући у виду брзину којом се спроводи процес европских интеграција, промене у утврђеним категоријама државних службеника имају велику важност за одређивање могућих и жељених праваца развоја службеничких система у Србији.

Због тога, значај Пореске управе и положај пореских службеника, намеће важна практична и теоријска правна питања која нису решена адекватно значају посла који тај орган, односно порески службеници, обављају за државу.

Положај Пореске управе у Србији и статус пореских службеника свакако нису изједначени с радноправним статусом, угледом, условима рада, платом и другим бенефицијама пореских службеника не само у земљама Европске уније већ и у другим уређеним земљама света. Значај пореске администрације и те категорије службеника на међународном плану, а запостављеност на домаћем, изражени су у великој мери. Тај дисбаланс се мора ублажити у периоду када се припрема приступање Европској унији, а у сарадњи с Међународним монетарним фондом – реформа пореског система, јер се та реформа, као и реформа државне управе не могу спровести без измене статуса Пореске управе у систему државних органа, измене организационе структуре, начина управљања Пореском управом и активне улоге пореских службеника.

Потребно је да држава, доношењем посебног закона о пореској администрацији покаже жељу за измену односа према Пореској управи. Предлог за доношење посебног Закона о пореској управи је утемељен са следећих разлога: у постојећем закону који је веома обиман, одредбе које уређују организацију и радноправни положај пореских службеника и намештеника су „расуте” по различитим деловима закона, због чега их треба системски изложити и правно-технички уредити; закони којима се уређују правила

поступка у нашем правном систему, углавном су одвојени од закона којима се уређује организација и начин рада органа који тај поступак спроводе: Закон о општем управном поступку и Закон о државној управи, Закон о парничном поступку - Закон о извршном поступку и Закон о уређењу судова.

Дефинисањем места Пореске управе на начин који који предвиђа посебан законски акт, побољшала би се координација рада с Владом и другим државним органима, а порези које плаћају грађани делотворније претварали у висококвалитетне јавне услуге. У прилог одлуци да се донесе посебан закон о пореској администрацији јесу наша законодавна традиција, јер је Србија крајем XIX века имала посебан закон који је регулисао организацију, начин рада и надлежности Пореске управе. Такав став такође оснажују правна искуства у суседним државама, где већ постоје посебни закони који регулишу ту материју (Словенија, Хрватска, БиХ, Република Српска). Ако би био донет посебан Закон о пореској управи, смањила би се потреба за доношењем већег броја подзаконских аката: о дисциплинској и материјалној одговорности, правилима понашања запослених у Пореској управи, неспојивим пословима са службеном дужношћу запосленог у Пореској управи и др.

Међутим, без обзира на то да ли ће у наредном периоду бити донет посебан закон о пореској администрацији или неће, даље преиспитивање и доградња постојећих правних и институционалних решења у свим сегментима службеничког система (као општег, тако и посебних службеничких система), представља процес који је неминован и трајан. При томе, треба прихватити чињеницу да промене службеничког система нису једноставне и брзе, да захтевају дужи период и спровођење реформе државне управе у свим сегментима, уз прихватање искуства држава чланица Европске уније, европских стандарда и принципа за уређивање положаја пореских/државних службеника.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге (посебна издања):

- Аврамов. С, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2009.године.
- Adičes, I. *Kako riješiti krizu upravljanja*, Globus, Zagreb 1989.godine
- Ansoff, I. *Implanting Strategic Management*, Prentice – Hall, New Jersey 1984.
- Базић, Миљојко, *Вештина комуницирања*, Факултет за трговину и банкарство „Ј.и Д. Карић”, Београд 2005.године.
- Балтић, Александар, *Општа теорија појма јавног сузбеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство, и кривични законик*, докторска расправа (дисертација) брањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 1939.године.
- Балтић, Александар *Основи радног права Југославије*, Савремена администрација, Београд 1963.године.
- Балтић, А, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије – систем радних односа Југославије и основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1967.године.
- Весић, Ivan M. *Finansijska politika Kraljevine SHS (1918–1923)*, Stubovi kulture, Beograd 2003.godine.
- Bertelemu, H, *Traite elementaire de Droit adm.* ed. 12, Paris 1930.
- Благојевић, Боривоје, *Међународно уређивање радних односа*, докторска расправа (дисертација) брањена на Правном факултету Универзитета у Београду, 14. новембра 1939, Београд 1940.године.
- Брајић, В, *Зборник конвенција и препорука Међународне организације рада*, Институт за политичке студије, Београд 1996.године.
- Брајић В., *Радно право*, Савремена администрација, Београд 2001.године.
- Бренан, Ги, *Административно право Француске* (Gay Braibant: Le fonctionnement des services publics) ЈП „Службени лист”, Београд и ЦИД, Подгорица 2002.године.
- Borković, Ivo, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb 1999.godine.
- Buklijaš, Boris, Bilić, Adrijana, *Međunarodno radno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split 2006.godine.

- Брковић, Радоје, *Радни суд*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2006.године.
- Брковић, Радоје, *Радни односи – књига I (индивидуални радни односи)*, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац. 2007.године.
- Булајић, Владимир и др. сарадници Историјског архива Београда, *Живети у Београду 1868–1878 (документа управе Града Београда, књига 4)*, Историјски архив Београда, Београд 2006.године.
- Vlatković, Milan, *Službeničko pravo*, Besjeda, Banja Luka 2009.godine.
- Влатковић, Милан, Радоје Брковић и Бојан Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио Београд, 2013.године.
- Гавриловић, Андра, *Знаменити Срби XIX века (I књига)*, Београд-Загреб, Српска штампарија Гавриловић, 1904.године.
- Des, Gregori, Lampkin, G. T., Ajsner, Alan, B *Strategijski menadžment: teorija i slučajeви* (Gregory Dess, G. T. Lumpkin, alan B. Eisner: Strategic menagement: tekst and casec), Data status, Beograd 2007.godine.
- Desler, Geri, *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa* (Gary Dessler: A framework for human resource menagement), Data status, Beograd 2007.godine.
- Деспотовић, Милан, *Право на рад*, докторска расправа (дисертација) брањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 1955.године.
- Димитријевић, Војин и Владимир Ђерић, *Збирка одлука о људским правима I*, Београдски центар за људска права, Београд 1997.године.
- Ђелић, Божидар, *Три године преображаја српских јавних финансија (јануар 2001. – фебруар 2004. године)*, Министарство финансија и економије, Београд 2004.године.
- Жезе, Г. /Jese, G/ *Le fonctionnement des servises publics*, Paris. 1926.
- Илић, Михаило, *Административно право и други радови*, ЈП „Службени лист”, Београд 1998.године.
- Ивошевић, Зоран и Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, „Службени гласник”, Београд 2006.године.
- Јовановић, Предраг, *Радно право*, Београд 2003.године.
- Јовановић, Слободан, *Друга влада Кнеза Милоша и Михаила*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933.године.

- Јовановић, Слободан, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933.године.
- Јовановић, Слободан, *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска, Немачка (1815–1914)*, Београд 1940.године (прештампано 1990).
- Kavalieri, Celzije, *Tumač Zakona o činovnicima, sa naročitim osvrtom na Zakon o državnom saobraćajnom osoblju*, Tisak Zaklade tiskare „Narodnih novina”, Zagreb 1931.godine.
- Kamp, Ričard, Vilhaber, Meri E., Simoneti, Džek L., *Strateško vođenje intervjua* (Richard Camp, Mery E. Vielhaber, Jack L. Simonetti: Strategic interviewing) Mate d. o. o., Zagreb 2007.godine.
- Kinross, Patrick, *The Ottoman centuries: The Rise and Fall of the Turkish Empire*, Morrow, New York 1979.
- Klages, H-Hippler, H. J. i dr., *Ergebnisse und Methoden einer Forschungstradition*, Campus Verlag, Frankfurt 1992.
- Копрић, Иван, *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište i Pravni fakultet, Zagreb 2006.godine.
- Косановић, Рајко и Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, Радничка штампа, Београд 2010.године
- Krbek, Ivo, *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1948.godine.
- Кулић, Живко, *Колективни радни спорови*, Радничка штампа, Београд 2001.године.
- Кулић, Живко, *Управљање људским ресурсима са организационим понашањем*, Мегатренд универзитет, Београд 2003.године.
- Кулић, Живко, *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд 2005.године.
- Кулић, Живко, *Радно право*, Мегатренд универзитет, Београд 2006.године.
- Кулић, Живко, *Службено право*, Мегатренд универзитет, Београд 2009.године
- Кулић, Живко, *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд 2009.године
- Кулић, Мирко, *Пореско право*, Мегатренд универзитет, Београд 2006.године
- Chapman Brian, *The Profession of Government*, London 1994.

- Chooper P. J., *Public Law and Public Administration*, Mayfield 1983.
- Craig, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2006.
- Лилић, Стеван, *Управно право – управно процесно право*, Службени гласник, Београд 2008.године
- Лубарда, Б., *Радно право у условима транзиције*, Крагујевац 2003.године
- Љушић Р., *Кнежевина Србија, 1830–1839*, Београд 1985.године
- Mastronardi, P.-Schedler, K., *New Public Management in Staat und Recht*, Haupt Verlag 2004.
- Милков, Драган, *Управно право (књига II – управна делатност; књига III – контрола управе)* Универзитет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2003.године
- Милосављевић, Љиљана, *Коментар Закона о раду*, Цекос, Београд 2005.године
- McCurdy, *Public Administration*, Menlo Park 1997.
- Лилић, С, П. Димитријевић и И. Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд 2007.године
- Neumann Robert G, *European and Comparative Government*, thrid edition, Mc Graw Hill, New York, Toronto, London 1960.
- Noe, Rejmond A., Džon R. Holenbek, Grehart Beri, Patrik M. Rajt, *Menadžment ljudskih potencijala* (Raymond A. Noe, John R. Hollenbeck, Barry Grehart, Patrick M. Wright: Human resource menagement), Mate d. o. o., Zagreb 2006.godine.
- Nikolić, Aleksandar, *Međunarodno radno pravo*, Zavod za organizaciju poslovanja i obrazovanja kadrova, Beograd 1985.godine.
- Николић, Ђурђе, *Друштвени порез*, Графички институт, Београд 1934.године.
- Öhlinger, Th., *Standard-Setting Activities by Regional Institutions, Taking the Council of Europe as an Example: The European Social Charter*, Social protection by Way of International Law, eds., B. B. van Maydell, A. Nusberger, Berlin 1996.
- Острогорски, Г., *Пронија, О византијском феудализму*, Сабрана дела V, Београд 1969.године
- Pancraccio, J-P. *Charte sociale et droit international public*, Bruxelles 2001.
- Perko-Šeparović, Inge, *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Tehnička knjiga, Zagreb 2006.godine.

- Петровић, Александар, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2009.године.
- Петровић, Мита, председнк Пореске управе Министарства финансија *Финансије и установе обновљене Србије – од доласка Срба на Балкан до 1842. г (са једним погледом на ранији историјски развој финансијског уређења у Србији)*, Министарство финансија, Београд 1901.године.
- Пешић, Ратко, *Међународна организација рада (порекло-структура-делатност)*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Завод за научноистраживачки рад, Нови Сад 1969.године.
- Поповић, Д, *Наука о порезима и пореско право*, непозната година издања.
- Поповић, Славољуб, Стеван Лилић и Јованка Савиншек, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Савремена администрација, Београд 1998.године.
- Pynes, J., *Human Resources for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers 1997.
- Pusić, Eugen, *Наука о управи*, Školska knjiga, Zagreb 1968.godine.
- Радичић, Марко, Божидар Раичевић, *Јавне финансије, теорија и пракса*, Економски факултет Суботица, Дата статус Београд 2008.године.
- Ристић, Жарко, Славко Вукша, *Финансијске институције (буџет и трезор)*, ЕтноСтил, Београд 2010.године.
- Рол, Ханс Ахим /Roll, Hans Achim/ *Приручник за оцењивање државних службеника*, СУК, Београд 2009.године.
- Rosenbloom, D; R. Kravchuk; D. G. Rosenbloom, *Public Administration*, McGraw Hill 2002.
- Самарцић, Радован, *Сулејман и Рокселана*, Српска књижевна задруга, Београд 1976.године.
- Stavrijanos, Leften, *Balkan posle 1453. godine*, Equilibrium, Beograd 2005.godine.
- Стјепановић, Н., *Управно право ФНРЈ*, Савремена администрација, Београд 1958.године.
- Стјепановић, Н., С. Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд. 1991.године.
- Стојановић, Александар, Драгољуб Кавран, Милорад Јончић, *Управно право СФРЈ – општи део* (допунски материјал уз уџбеник Николе Стјепановића), Београд 1968.године.

- Stojanović, Mijal, *Radni sporovi (SR Nemačka, Austrija, Republika Italija, Republika Slovenija i Republika Srbija)* Kragujevac 2007.godine.
- Svein Eriksen *Up and down or siderways?* (Ministry structures in the Netherlands, Great Britain, Sweden, Finland and Denmark), The Norwegian Directorate of Public Menagment, Belgrade 2002.
- Тејлор, Кокс, мл., *Стварање мултикултуралне организације* (Taylor Cox Jr: Creating the multicultural organization), Mate d. o. o., Zagreb 2004.godine
- Tintić, Nikola, *Osnovi radnog prava I*, Školska knjiga, Zagreb 1955.godine.
- Tintić, Nikola, *Radno i socijalno pravo (knjiga prva: radni odnosi II)*, Narodne novine, Zagreb 1972.godine.
- Tomić, Zoran, *Opšte upravno pravo*, Službeni list i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2009.godine.
- Trejsi, Brajan, *Zaposlite i zadržite najbolje ljude* (Brian Tracy: Hire und keep the Best People) Finesa, Beograd 2003.godine.
- Farnham, D-Giles, L., *People management and employment relations*, Macmillan, UK 1996.
- Farnham, D-Horton, S., *Menaging people in the public servises*, Macmillan, UK 1996.
- Фримерман А., *Систематизација послова и радних задатака*, Београд 1991.године.
- Harris, D, *European Social Charter*, 1984.
- Ђирић, Бојан, *Пословна интелигенција*, Дата статус, Београд 2006.године.
- Štimac, Vid i Mina Lazarević *Kontekst javnog upravljanja i reforme u Srbiji*, Beogradski fond za političku izuzetnost, Tim za socijalno uključenje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Kolorgrafks, Beograd 2013.godine.
- Шундерић, Боривоје М., *Право међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001.године.
- Шундерић, Боривоје М., *Коментар Закона о штрајку*, Јустинијан, Београд. 2006.године.
- Wacke, G., *Grundlagen des oeffentlichen Dienestrecht*, Tuebingen 1957.
- Walton J., *Strategic Human Resource Development*, Pearson Education Limited, Harlow, Essex 1999.

Зборници радова

- Брковић, Радоје, *Радно право у условима транзиције*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2003.године.
 - Бачанин, Невенка: **Однос управног и радног права у нашем правном систему у условима транзиције.**
- Брковић, Радоје, *Радни однос државних службеника*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2006.године.
- Дамјановић, Мијат, *Упоредна искуства државних управа*, Зборник радова, Магна агенда, Београд 2003.године.
 - Томић, Зоран: **Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945. г.;**
 - Лилић, Стеван: **Државна управа – инструмент власти или јавна служба** (Критички осврт на важеће законодавство у државној управи у Србији);
 - Садран, Пјер (Sadran, Pierre): **Државна управа у Француској;**
 - Шмид-Ајнхстед, Герд (Schmidt-Einhsted, Gerd): **Јавна управа у Немачкој** (Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише).
- Група аутора: уредник Krkač Kristijan, *Uvod u poslovnu etiku i korporacijsku društvenu odgovornost*, Mate d. o. o., Zagreb 2004.godine.
- Matković. H, *Spomenica Filipa Potrebiце*, Zagreb 2004.godine
 - **Обилјежја шестосијећанске диктатуре у успоредби с диктатурама у Италији и Нјемачкој.**
- Стојановић, Д., *Жене у смислу разумевања нашег народа: случај жена стручњака у Србији 1903–1912. године*, Београд 1998.године.
- Група аутора: *Службено одело у Србији у 19. и 20. веку*, Историјски музеј Србије, Галерија САНУ, Београд 2001.године.

Часописи и друга периодична издања:

Радно и социјално право, Београд:

- Андрејевић, Снежана: **Пракса Врховног суда Србије у споровима из радног односа**, бр. 1/2008.
- Брковић, Радоје: **Теоријска схватања о незаконитом радном односу и његовој ништавосати**, бр. 1–3/1997.
- Брковић, Радоје: **Основне карактеристике Закона о државним службеницима са компаративном освртом**, бр. 1–6/2006.

- Влатковић, Милан: **Јавни службеник у вршењу јавне службе**, бр. 1–6/2005.
- Влатковић, Милан: **Начела деловања државних службеника**, бр. 1/2007.
- Дражић, Слободан: **Спорна питања у судској пракси у решавању вишка запослених у Управи царина и Пореској управи**, бр. 1/2008.
- Јовановић, Предраг: **Интересни сукоби и социјална стабилност у сфери радних односа**, бр. 1/2013.
- Лубарда, Бранко: **Правни статус државних службеника на положају**, бр. 1–6/2006.
- Лубарда, Бранко: **Социјални дијалог и радно законодавство**, бр. 1/2007.
- Петровић, Александар: **Међународни стандарди рада и радноправни систем наше земље**, бр. 1/2013.
- Стојановић, Мијал: **Нови трендови у регулативи радноправног статуса јавног службеника**, бр. 1–6/2006.
- Шундерић, Боривоје М.: **Кажњавање пре осуде**, бр. 1–6/2004.
- Шундерић, Боривоје М.: **Природа акта којим се успоставља службенички однос**, бр. 1/2005.
- Шундерић, Боривоје М.: **Устав и радно право**, бр. 1–6/2006.

Правни информатор, Београд:

- Брковић, Радоје: **Судска заштита права из радног односа у компаративном радном праву**, бр. 10/2004.
- Пљакић, Љубодраг: **Правна немогућност Управног суда да сам реши управну ствар**, бр. 4/2005.
- Пљакић, Љубодраг: **Могућа унутрашња организација управног суда и судске управе у Републици Србији**, бр. 10/2005.
- Пљакић, Љубодраг: **Непознавање сопствене надлежности као разлог за обнову управног поступка**, бр. 1/2006.
- Пљакић, Љубодраг: **Решавање по слободној оцени – израз начела законистости**, бр. 2/2006.

Правни живот, Београд:

- Brković, Radoje, Urdarević, Bojan: **Koncept pristojnog posla sa primerenom zaradom**, br. 11/2010.

- Kovačić-Kostić, Jelena: **Koncept radnopravnog položaja poreskih službenika u Republici Srbiji**, br. 7–8/2011.
- Lubarda, Branko: **Socijalna prava i univerzalne vrednosti**, br. 11/2005.
- Lubarda, Branko: **Kodeks profesionalnog i etičkog ponašanja kao izvor (radnog) prava**, br. 7–8/2009.

Гласник права, Крагујевац:

- Бачанин, Невенка: **Теорија управе Иве Крбека**, бр. 2/2010 (www.jura.kg.ac.rs/gp).
- Ковачић-Костић, Јелена: **У прилог реформи Пореске управе (измена Закона о пореском поступку и пореској администрацији или посебан Закон о пореској управи)**, бр. 1/2012 (www.jura.kg.ac.rs/gp).

Појединачни чланци из других периодичних издања:

- Auer A., Demmke C., Polet R, **Civilna služba: trenutna situacija i predviđanja**, Mاستriht, 1996.
- Балтић, А.: **О појму јавног службеника**, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1956.
- Вељковић, Момчило **Пореско уређење за време кнеза Милоша (1815–1842. год.)** – Пореска служба, Часопис Удружења пореских службеника (година XXX) бр. 5, мај 1938.
- Grosclaude V.: **L’obligation de discrètion professionnelle des fonctionnaires**, Revue Administrative, 1967.
- Demmke C., **Are civil servants different because they are civil servants?**, Mاستriht, 2005.
- Живковић, Боривоје: **Неке новине у Закону о државним службеницима**, Судска пракса, бр. 5/2006.
- Zvonar, Ivica - **Komentar i prepis dokumenta Frana Barca: Temelji jugoslavenske државе**, Часопис за савремену повјест, бр. 3/2010.
- Илић, Александра: **Појам, правна природа и субјекти службеничког односа**, Теме, бр. 3/2011.
- Jenkins, G. P., 1994. **„Modernization of Tax Administrations: Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change“**, Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation, 48 (2).

- Ковачић-Костић, Јелена: **Примена правних норми о мобингу у Републици Србији и Републици Српској**, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, Бања Лука, бр. 22/2010
- Ковачић-Костић, Јелена: **Управљање људским ресурсима**, Правни путокази, Београд, број: 1/2011.
- Ковачић-Костић, Јелена: **Заштита права државних службеника**, Социјална мисао, Београд, бр. 3/2011.
- Корпић, Иван: **Managing Public Administration Reform in Croatia**, Hrvatska javna uprava, br. 3/2008.
- Кулић, Живко: **Неконвенционални методи одабира кадрова за упражњена радна места**, Мегатренд ревија, бр. 1/2005.
- Manojlović, Romea: **Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao model Hrvatskoj**, Hrvatska javna uprava, br. 4/2010.
- Marušnik, Barbara, **Ljudski resursi u funkciji društveno – ekonomskog razvoja**, Socioeconomica, The Scientific Journal for Theory and Practice of Socioeconomic Development, N°2/2012.
- Matković, H, **Obilježja šestosiječanjske diktature u usporedbi s diktaturama u Italiji i Njemačkoj**, Spomenica Filipa Potrebice, Zagreb 2004.
- Nalbandian J, **Performance Appraisal: If only People were not Involved** Public Administration Review, мај–јуни 1981.
- Rađenović, Mirjana, **Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske**, Moderna uprava, br. 1/2008.
- Стојановић, Снежана: **Пружање услуга међународне размене информација у пореским стварима**, Финансије, бр. 1–6/2011.
- Thayer C, Frederick: **Performance Appraisal and Merit Pay Systems: the Disasters Multiply**, Review of Public Personnel Administration, Vol 7; No. 2, 36–53. (1987).

Стенографске белешке:

- Стенографске белешке са 82. седница Законодавног одбора Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца одржана у Београду 17.октобра 1922. г.
- Стенографске белешке са 8. седнице Сената Краљевине Југославије, Година 3, Књига I, Београд, 1934.

Зборници нормативних аката:

- **Зборник закона и уредаба и уредбених указа у Књажеству серпском (1841)**, Архив Србије, Београд.

- **Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији, од 2. фебруара 1835. до 24. јула 1877.** (1877) Државна штампарија, Београд.
- **Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији од 5. августа 1877. до 22. децембра 1888.** (1884), Краљевска српска државна штампарија, Београд.

Устави – уставни закони:

- **Устав Књажеводства Србије** – издат и заклетвом потврђен о Сретенској скупштини 1835, (1835), Књажевско-сербска Топографија, Крагујевац.
- **Устав Књажеводства Србије – Султански хатишериф** (1838): печатано у Књажеско-Сербској Књигопечатници.
- **Устав Књажеводства Србије** из 1869. – (1869), Државна штампарија, Београд.
- **Устав Краљевине Србије**, проглашен 22. децембра 1888. – (1888), Краљевско-српска државна штампарија, Београд.
- **Устав Краљевине Србије** из 1901. – (1901), Државна штампарија Краљевине Србије, Београд.
- **Устав за Краљевину Србију**, проглашен 5. јуна 1903. г.; обнародован у Српским новинама, Зборник LVIII.
- **Видовдански Устав** из 1921. (1921), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд.
- **Устав Краљевине Југославије** из 1931. – „Службене новине”, број: 200 од 3. септембра 1931. г.
- **Устав Народне Републике Србије** из 1947.
- **Устав Социјалистичке Републике Србије из 1963. са Уставним законом о спровођењу Устава** (1963), Савремена администрација, Београд.
- **Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. са Уставним законом за спровођење Устава** (1974), Савремена администрација, Београд.
- **Устав Републике Србије из 1990. са Уставним законом за спровођење Устава** (1990), „Службени гласник Републике Србије”, Београд.
- **Устав Републике Србије** („Службени гласник РС”, бр. 98/06).
- **Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије** („Службени гласник РС”, бр. 98/06).

Закони и остала нормативна акта:

- **Душанов законик** – приредила Биљана Марковић (1986): Просвета, Српска књижевна задруга, Београд.
- **Закон о чиновницима грађанског реда и постављењу чиновника у пензију од 24. марта 1861. г.**, Архив Србије, Зборник 14.
- **Закон о непосредном порезу од 14. јула 1884. г.**, Архив Србије, Зборник 40.
- **Закон о пореским одборима и пореским надзорницима од 14. јула 1884. г.**, Архив Србије, Зборник 40.
- **Закон о изменама и допунама у Закону о пореским одборима и пореским надзорницима од 20. децембра 1889. г.** (у коме закон мења наслов у: **Закон о Пореској управи, пореским одборима и порезницима**), Архив Србије, Зборник 45.
- **Закон о изменама и допунама у Закону о Пореској управи, пореским одборима и порезницима од 16. децембра 1896. г.**, Архив Србије, Зборник 51.
Подзаконска акта:
 - Правилник за униформу порезника, Српске новине од 15. фебруара 1898.г.
 - Пословник за Пореску управу, Српске новине од 9. фебруара 1899.г.
- **Закон о порезу на зараду од 14. јануара 1900.г.**, Архив Србије, Зборник 55.
- **Уредба о организацији Министарства финансија** („Службене новине Краљевине СХС”, број 14 од 6. марта 1919. г.).
- **Закон о Државном савету и управним судовима** („Службене новине СХС” – додатак, број 111 од 22. маја 1922. г.).
Подзаконска акта:
 - Уредба о пословном реду у Државном савету и Управним судовима („Службене новине СХС” – додатак, број 196 од 6. новембра 1922. г.).
- **Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда** („Службене новине”, број: 199/23 од 1. септембра 1923. г.).
- **Уредба о организацији финансијске струке и службе финансијске управе** („Службене новине Краљевине СХС”, број 244 од 9. октобра 1928. г.).
- **Закон о организовању финансијске управе од 7. децембра 1929. г.**
- **Правилник о пословном реду у Министарству финансија** („Службене новине Краљевине Југославије”, број 100 од 3. маја 1930. г.).
- **Закон о чиновницима** („Службене новине”, број: 73-XXII од 1. априла 1931. г.).

- **Закон о државним службеницима** („Службени лист ФНРЈ”, бр. 2/46, 44/48, 4/49 и 11/50).
- **Закон о радним односима** („Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/57, 2/58, 6/58 и 9/58).
- **Закон о јавним службеницима** („Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/57, 3/58, 44/58, 1/59, 52/59, 27/60, 53/60, 52/61 и 31/62).
- **Закон о самоуправљању радних људу у органима управе** („Службени лист СФРЈ”, број 46/64)
- **Закон о савезној управи** („Службени лист СФРЈ”, број 7/65)
- **Закон о органима управе у СРС** („Службени гласник СРС”, број 16/65).
- **Закон о основама система државне управе и о савезном извршном већу и савезним органима управе** („Службени лист СФРЈ”, бр. 23/78, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 74/90 и 35/91).
- **Закон о радним односима у државним органима** („Службени гласник РС”, број: 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 44/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 39/02, 49/05 – Одлука УС, 79/05 – др. закон, 81/05 – исправка др. закона и 83/05 – исправка др. закона).
- **Закон о државној управи** („Службени гласник РС”, бр. 9/78, 18/80, 7/82, 46/84, 6/85, 44/86, 41/87, 16/88, 18/89, 44/89, пречишћени текст –52/89).
- **Резолуција о придруживању Европској унији** („Службени гласник РС”, број 112/04).
- **Закон о државној управи** („Службени гласник РС”, број 79/05).
- **Закон о раду** („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13).
- **Закон о државним службеницима** („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07-исправка, 116/08, 104/09).
Подзаконска акта:
 - Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима („Службени гласник РС”, број 106/05)
 - Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС”, бр. 117/05, 108/08, 109/09)
 - Уредба о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС”, бр. 5/06, 30/06)
 - Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 3/06, 41/07, 109/09)

- Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места („Службени гласник РС”, бр. 64/06, 81/06)
 - Закључак о поступку оглашавања интерног конкурса за попуњавање извршилачких радних места у државној управи („Службени гласник РС”, бр. 75/06)
 - Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 8/06)
 - Пословник Високог службеничког савета, 792 бр. 06-00-2/2006-02, јун, 2006
 - Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 – пречишћен текст и 69/08)
 - Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник РС”, бр. 16/09).
- **Закон о платама државних службеника и намештеника** („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10).
 - Подзаконска акта:
 - Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС”, бр. 11/06, 109/09)
 - Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 98/07)
 - Закључак Владе о оцењивању за 2006. годину
 - **Закон о пореском поступку и пореској администрацији** („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – испрвка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 47/13, 108/13).

Подзаконска акта:

 - Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија – Пореска управа
 - Правилник о платама, накнадама и другим примањима запослених у Министарству финансија – Пореска управа („Службени гласник РС”, бр. 88/09, 47/10, 22/11, 43/13, 104/13)
 - Правилник о службеној легитимацији и службеној значки овлашћених службених лица Министарства финансија – Пореске управе („Службени гласник РС”, бр. 34/03, 120/08, 26/09)
 - Правилник о утврђивању радних места, односно послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем у Министарству финансија – Пореска управа („Службени гласник РС”, бр. 49/04, 113/07, 22/11)
 - Правилник о пословима који су неспојиви са службеном дужношћу запослених у Министарству финансија – Пореској управи („Службени гласник РС”, бр. 26/11)
 - Правилник о правилима понашања пореских службеника и намештеника у Министарству финансија – Пореској управи („Службени гласник РС”, бр. 53/11).

- **Закон о платама у државним органима и јавним службама** („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – исправка др. закона и 116/08 – др. закон).
- **Закон о одређивању максималног броја запослених у државној администрацији** (Службени гласник РС”, бр. 104/09).
Подзаконска акта:
 - Одлука Владе о одређивању максималног броја запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС”, бр. 109/09 [...] 40/14)
- **Закон о општем управном поступку** („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97, 31/01).
- **Закон о уређењу судова** („Службени гласник РС” бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 101/11).
- **Закон о управним споровима** („Службени гласник РС”, број 46/96).
- **Закон о управним споровима** („Службени гласник РС”, број 111/09).
- **Закон о јавним службама** („Службени гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/05).
- **Закон о социјално-економском савету** („Службени гласник РС”, број 124/04).
- **Закон о тајности података** („Службени гласник РС”, бр. 104/09).
- **Закон о заштити података о личности** („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09).
- **Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције** („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 12/05).
- **Закон о Агенцији за борбу против корупције** („Службени гласник РС”, бр. 97/08).
- **Закон о држављанству Републике Србије** („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 90/07).
- **Закон о министарствима** („Службени гласник РС”, број 65/08).
- **Закон о приступу информацијама од јавног значаја** („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07).
- **Закон о Безбедносно-информативној агенцији** („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 111/09).
- **Кривични законик** („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/09).

- **Законик о кривичном поступку** („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 33/13, 45/13).
- **Закон о полицији** („Службени гласник РС”, бр. 101/05 и 63/09 – одлука УС).
 - Подзаконска акта:
 - Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, број 8/06)
 - Уредба о штрајку полицијских службеника („Службени гласник РС”, број 71/07)
 - Уредба о врстама наоружања полицијских службеника МУП („Службени гласник РС”, број 27/06)
 - Правилник о начину обављања полицијских послова („Службени гласник РС”, број 27/07)
 - Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС”, број 54/06)
 - Правилник о накнади трошкова полицијских службеника упућених на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу МУП („Службени гласник РС”, број 65/08)
 - Правилник о специфичној здравственој заштити запослених у МУП („Службени гласник РС”, број 92/06)
 - Кодекс полицијске етике („Службени гласник РС”, број 92/06)
- **Царински закон** („Службени гласник РС”, бр. 73/03, 61/05, 62/06, 9/10).
- **Закон о штрајку** („Службени лист СРЈ”, бр. 29/96, „Службени гласник РС”, број 101/05).
- **Кодекс понашања државних службеника** („Службени гласник РС”, број 29/08).
- **Општи колективни уговор** („Службени гласник РС”, бр. 50/2008, 104/2008 – Анекс I и 8/2009 – Анекс II).
- **Посебан колективни уговор за државне органе** („Службени гласник РС”, бр. 95/2008).

Стратегије/планови за спровођење стратегије:

- **Стратегија реформе државне управе у Србији (2004):**
www.digitalnaagenda.gov.rs.
- **Акциони план за спровођење реформе државне управе у Србији, за период 2009–2012. године -** www.digitalnaagenda.gov.rs.
- **Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе** („Службени гласник РС”, број 55/13)

- Предлог Стратегије јавне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење стратегије за период 2013–2016. године – www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php.

Међународни извори:

- United Nations: Department of Economic and Social Affairs: *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, World Public Sector Report 2005.
- United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management: *Human Resources for Effective Administration in a Globalized World*, United Nation, 2005.
- **International Labour Organisation:**
 - **Convention No. 87** – *Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize*, 1948.
 - **Convention No. 98** – *Convention concerning the Application of the Principles of the Right to organise and to Bargain Collectively*, 1949.
 - **R 91** *Collective Agreements Recommendation*, 1951
 - **Convention No. 135** – *Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking*, 1971.
 - **Recommendation No. 143** – *Recommendation concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking*, 1971.
 - **Convention No. 151** – *Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service*, 1978.
 - **Recommendation No. 159** – *Labour Relations (Public Service)*, 1978.
- Извештај Савета Еуропе о корупцији – GRECO од 13. јуна 2008. Године
- Препорука П6 – Препорука о статусу јавних службеника у Европи, 2000.
- **Central government and delegated employer responsibility – the Swedish Model**, Arbetsgivarverket, Swedish Agency for government employers, 2009.
- Fournier, Jacques, **Administrative Reform in the Commission Opinion Concerning the Accession of the Central And Eastern European Countries to the European Union**, SIGMA Paper, No. 39/1998.
- **Sigma Balkans Reports**, Republic of Serbia, Public Service and the Administrative Framework, June, 2007.

Упопредноправни прописи:

- **Zakon o državnim službenicima i namještenicima Republike Hrvatske** („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 27/01).
- **Zakon o državnim službenicima Republike Hrvatske** („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 92/05, 142/06, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 34/12, 37/13, 38/13).
Podzakonska akta:
 - Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 77/07)
 - Uredba o nazivima radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 37/01 [...] 25/04)
 - Uredba o mogućnosti rada državnog službenika sa nepunim radnim vremenom ili na izvojenom mestu rada („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 33/06)
 - Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne uprave („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 33/06).
 - Uredba o oblicima, načinima i uslovima obrazovanja državnih službenika („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 10/07).
 - Uredba o klasifikaciji radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 77/07 [...] 25/13 – prečišćen tekst).
- **Etički kodeks državnih službenika Hrvatske** („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 40/11, 13/12).
- **Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Porezne uprave** („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 76/09).
- **Zakon o poreznoj upravi** („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 67/01, 99/01, 77/07, 177/04)
Podzakonska akta:
 - Uredba o nazivima radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova, dodatku na uvjete rada te kriterijima i najvišem mogućem iznosu dodataka za natprosečne rezultate u radu službenika Porezne uprave („Narodne novine RH”, broj 56/06, u primeni od 12. jula 2006. g.).
- **Zakon o finansijskoj policiji** („Narodne novine R.Hrvatske”, br. 177/04).
- **Zakon o kaznenom postupku** („Narodne novine R.Hrvatske”, broj 152/08).
- **Закон о јавним службеницима Републике Словеније** (Zakon o javnih uslužbencih – „Uradni list RS”, бр. 56/02, 32/06 - службени пречишћени текст).
- **Закон о систему плата у јавном сектору** (Zakon o sistemu plač v jevnem sektorju - Uradni list, št. 108/09)
- **Закон о Пореској управи** (Zakon o davčni službi - „Uradni list RS”, бр. 1/07 - службени пречишћени текст).

- **Закон о државним службеницима** („Службени гласник Републике Српске”, бр. 18/08).
- **Закон о пореској управи Републике Српске** („Службени гласник Републике Српске”, број 112/07).

Остали извори:

- **Статистика пореза Краљевине Србије** (преглед разрезаног и ненаплаћеног пореза са прирезима у Краљевини Србији, за 1894. г.), Државна штампарија Краљевине Србије (1897), Београд, Књига I.
- **Статистички годишњак Краљевине Југославије за 1929. г.**, Државна штампарија Краљевине Југославије, Београд, 1932, Књига I.
- Бранко Лубарда: **„Ревидирана Европска социјална повеља – обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације”** – рад презентирани на семинару: Социјални дијалог у Србији – јавни сектор, Београд, 30. март 2012.г.
- Интернет адресе:

www.agenziaentrate.gov.it
www.arhiv-beograda.org
www.bercy.gouv.fr
www.berr.gov.uk
www.cpi.hr
www.coe.int
www.digital.nb.rs/dokument
www.digitalnaagenda.gov.rs
www.drzavnauprava.gov.rs
www.durs.gov.si
www.finanzamt.de
www.ilo.org
www.istorijskabiblioteka.com/art:dimitrije-davidovic
www.mju.gov.si
www.mfin.gov.rs
www.poreskauprava.gov.rs
www.porezna-uprava.hr
www.sigmaweb.org
www.sistory.si
www.skatteverket.se
www.srbija.gov.rs
www.teme.junis.ni.ac.rs/teme3-2011
www.vlada.hr
www.sr.wikipedia.org
www.yucom.ogr.yu
www.zoll.de